

**Rüdiger Zoller (Hrsg.)**

# **Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit**

**Handlungsspielräume  
und Transformationsprozesse  
einer Kanalrepublik**

**MESA  
REDONDA**

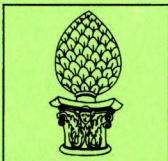
**Neue Folge  
No. 20**



# MESA REDONDA

erschien in den Jahren 1985 bis 1994 als Arbeitshefte des Instituts für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien der Universität Augsburg (ISLA). Eine Liste der bisher erschienenen Titel befindet sich am Ende dieses Heftes.

Seit Januar 1995 entsteht MESA REDONDA in Zusammenarbeit der drei folgenden Institute:



Institut für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien (ISLA)  
Universität Augsburg  
Universitätsstraße 2  
D 86135 Augsburg



Zentralinstitut für Regionalforschung  
Sektion Lateinamerika  
Universität Erlangen-Nürnberg  
Bismarckstraße 1  
D 91054 Erlangen



Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien  
Katholische Universität Eichstätt  
Ostenstraße 26-28  
D 85071 Eichstätt

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

ISSN 0946-5030

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung der Herausgeber.

Rüdiger Zoller (Hrsg.)

# **Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit**

**Handlungsspielräume  
und Transformationsprozesse  
einer Kanalrepublik**

Erlangen 2004



**Anschrift der Schriftleitung:**

Zentralinstitut für Regionalforschung  
Sektion Iberoamerika  
Universität Erlangen-Nürnberg  
Bismarckstraße 1  
D-91054 Erlangen

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung  
der STAEDTLER-Stiftung, Nürnberg

3V 0175 226 52

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
KARL-DIETER HOFFMANN <b>Panama und der 3. November 1903. Hintergründe einer ungewöhnlichen Staatsgründung</b>	<b>9</b>
THOMAS FISCHER <b>Panamas "Unabhängigkeit" - Ein historiographischer Überblick</b>	<b>23</b>
HOLGER M. MEDING <b>Bedingt abwehrbereit. Die frühe Außenpolitik Panamas zwischen Schutzbedürfnis und Selbstbehauptung</b>	<b>51</b>
KARL-DIETER HOFFMANN <b>Das "Herzstück" der Transitökonomie: Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Panama-Kanals in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft</b>	<b>63</b>
SONJA HABERZETTL <b>Der Beitrag des Tourismussektors zur Diversifizierung der panamaischen Ökonomie</b>	<b>101</b>
VERENA HANF <b>Kanalzone und Hinterland: Panamas duale Wirtschaft und Gesellschaft</b>	<b>119</b>
RÜDIGER ZOLLER <b>Panama - ein Opfer der Globalisierung? Außenwirtschaftliche Ambitionen und Illusionen eines Kleinstaates</b>	<b>145</b>
THOMAS WEITZENFELDER <b>Die Bedeutung Panamas im Wandel der US-Sicherheitspolitik</b>	<b>157</b>
FRIEDRICH VON KROSIGK <b>100 Jahre Unabhängigkeit - 100 Jahre Einsamkeit? Zur Identitätssuche einer fraktionierten Kanalrepublik</b>	<b>193</b>
<b>Kurze Chronologie Panamas</b>	<b>219</b>
<b>Die Autoren</b>	<b>223</b>





## VORWORT

Panama steht gewöhnlich nicht gerade im Fokus des deutschen Interesses. Dies gilt leider weitgehend auch für die deutsche Lateinamerikanistik. Wissenschaftliche Veranstaltungen zu Panama findet man hierzulande bestenfalls einmal pro Jahrzehnt.<sup>1</sup>

Die Entscheidung der Sektion Iberoamerika des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg, die 100. Wiederkehr der Unabhängigkeit Panamas zum Anlaß für ein interdisziplinäres Kolloquium am 5. Dezember 2003 zu nehmen, sollte aber nicht nur der fehlenden Wahrnehmung Panamas in Deutschland etwas abhelfen. (Selbst dieser "runde" Jahrestag fand nur ein sehr bescheidenes Echo in der Presse...) Damit sollte auch ein Kapitel intensiver Beschäftigung mit Panama zu einem vorläufigen Abschluß gebracht werden.

Denn während der 1990er Jahre standen die interamerikanischen Beziehungen auf Initiative des Amerikanisten Prof. Dr. Helmbrecht Breinig im Brennpunkt einer Reihe interdisziplinärer, von der DFG geförderter Forschungsvorhaben an der Universität Erlangen-Nürnberg. Den gemeinsamen konzeptionellen Rahmen für diese Teilprojekte entwickelte Prof. Dr. Friedrich von Krosigk mit seinen Überlegungen zu "Macht und Gegenmacht im Wandel interamerikanischer Beziehungen". Er selbst beteiligte sich mit einem Teilprojekt zur "Diplomatie der Abhängigkeit in Panama und Puerto Rico" an diesem Abenteuer. Panama stand somit in den neunziger Jahren im Fokus der Forschungen und vieler Publikationen Friedrich von Krosigks.<sup>2</sup> Besonderes Gewicht kam dabei innerhalb seiner Untersuchungen dem erstarkenden Nationalismus Panamas und der Entwicklung einer eigenen kulturellen Identität in den Auseinandersetzungen um die Kanalzone zu.

Auch außerhalb Erlangens wurde Panama in den letzten Jahren zum Forschungsgegenstand: In Köln verfaßte Holger Meding seine Habilitationsschrift<sup>3</sup> zu Panamas Außenpolitik, in Eichstätt arbeitete Karl-Dieter Hoffmann kontinuierlich über Panama, in Essen publizierte Verena Hanf für Adveniat aus aktuellem Anlaß zum Thema.<sup>4</sup>

Das Jubiläum der hundertsten Wiederkehr der Unabhängigkeit Panamas bot nun die Gelegenheit, die Forschungsansätze der neunziger Jahre noch einmal auf ihre Validität hin zu befragen und gleichzeitig den Blick auf die neuen Fragestellungen des 21. Jahrhunderts zu richten. Die Ergebnisse dieser Überlegungen zu den Handlungsspielräumen und Transformationsprozessen Panamas können hier in überarbeiteter Form vorgelegt werden. Alle Beiträge spiegeln den Sach- und Kenntnisstand der Autoren vom Januar 2004.



Karl-Dieter Hoffmann schildert einleitend in seinen bewußt journalistisch gestalteten "Hintergründen einer ungewöhnlichen Staatsgründung" Vorgeschichte und Umfeld der (zweiten) Unabhängigkeit Panamas im Jahr 1903. Es wird deutlich, daß sowohl auf politischer wie auf privater Ebene die jeweiligen wirtschaftlichen Interessen eine Geburtshelferrolle für den neuen Staat spielten.

Anschließend seziert Thomas Fischer geradezu die Legendenbildung um Panamas (von ihm in Anführungszeichen gesetzte) "Unabhängigkeit" in seinem historiographischen Überblick. Indem er die vier geläufigsten Interpretationsansätze bzw. -schulen zur Unabhängigkeit skizziert und untersucht, wird klar, daß die Interpretation der Ereignisse um den 3. November 1903 bis heute extrem interessengeleitet ist. Die Fragen der Identität Panamas und des Selbstverständnisses seiner politischen und wirtschaftlichen Führungselite(n) sind bis heute komplexbehaftet - ein Faktum, auf das zum Abschluß des Bandes auch Friedrich von Krosigk eingeht.

Holger M. Meding zeigt in "Bedingt abwehrbereit. Die frühe Außenpolitik Panamas zwischen Schutzbedürfnis und Selbstbehauptung" etwas mehr Verständnis für seine panamenischen<sup>5</sup> Akteure. Anhand des Grenzkonfliktes mit Costa Rica im Jahr 1921 verdeutlicht er, wie bald Panama genötigt war, zur Vertretung seiner vitalen Interessen eine spezifische Außenpolitik zu entwickeln. Aus diesen frühen Ansätzen konsequenter Interessenvertretung entwickelte Panama bis Ende der siebziger Jahre eine professionelle Außenpolitik, die ihm letztlich mit den Carter-Torrijos-Verträgen wieder zur vollen Souveränität über sein Territorium verhalf.

Direkt ins "Herzstück der Transitökonomie", den Panamakanal, führt anschließend Karl-Dieter Hoffmann in seiner faktengesättigten Darstellung von "Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft" des Kanals. Vom Bau des Kanals bis zu den aktuellen Erweiterungsplänen bzw. -notwendigkeiten macht seine Analyse mit den vielfältigen Aspekten von den begrenzten Süßwasserreserven bis zur Normierung von Container-Schiffen vertraut.

Ein im Zuge der *reconversión* der Kanalzone zunächst große Hoffnungen weckendes Thema, den "Beitrag des Tourismussektors zur Diversifizierung der panamaischen Ökonomie", stellt Sonja Haberzettl zur Diskussion. Die Tatsache, daß Präsident Martín Torrijos den prominenten Rubén Blades zum Tourismusminister in seinem ersten Kabinett machte, unterstreicht nur nochmals die inzwischen unstrittige Bedeutung des Tourismussektors für Panama.

So unbestritten erfolversprechend diese Option auch ist, sie dürfte selbst bei optimaler Implementierung wenig an der sozialen Problematik Panamas ändern. Dies weist Verena Hanf in ihrem Beitrag "Kanalzone und Hinterland: Panamas duale Wirtschaft und Gesellschaft" nach. Auch sie kann dem Leser keine Hoffnung machen, daß es in Panama schon bald zu einer wirtschaftlichen und sozialen "Vereinigung" kommen könnte: Die Gewinner und die Verlierer der rasanten

Entwicklungsprozesse im Panama des 20. Jahrhunderts werden kurzfristig mit Sicherheit nicht auf einem Niveau zusammenkommen.

Als ein "Opfer der Globalisierung" sieht Rüdiger Zoller die Außenwirtschaft Panamas. Obwohl Panama heute im "Globalisierungsindex" vermeintlich das fortgeschrittenste Land Lateinamerikas ist, kann der Autor doch nur sehr beschränkte Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten auf den traditionellen Feldern panamaischer Dienstleistungen wahrnehmen. Sein Rat: Panamas Führung sollte dem vermeintlichen "Exzeptionismus" abschwören und Panama als ein lateinamerikanisches Land unter anderen verstehen. Panama müsse dieselben "Hausaufgaben" lösen wie ganz Lateinamerika - davor würden es weder der Kanal noch neue Schleusen oder die Freizone Colón bewahren.

Thomas Weitzenfelder konstatiert in seinem Aufsatz über den "Wandel der sicherheitspolitischen Bedeutung Panamas für die USA" ebenfalls ein Ende des Exzeptionismus, allerdings schon im Zweiten Weltkrieg. Der Abzug der US-Truppen bis Ende 1999 sei somit lediglich ein spätes Nachvollziehen des schon Jahrzehnte vorher eingetretenen militärischen Bedeutungsverlustes der Kanalzone. Der Rückzug der USA wird in dieser Sicht zu einem erfolgreichen Akt der Selbst-Entlastung der Hypermacht.

Abschließend kehrt Friedrich von Krosigk mit "100 Jahre Unabhängigkeit - 100 Jahre Einsamkeit? Zur Identitätssuche einer fraktionierten Kanalrepublik" zum zentralen Thema der Frage nach der Identität Panamas zurück, worüber bereits der Beitrag Thomas Fischers aus historischer Sicht handelte. Auch von Krosigk konstatiert (vgl. S. 215), daß die Transitmission Panamas an ihre Grenzen gestoßen sei: "Wird es Panama gelingen, von seiner 500jährigen Transitutopie und -nostalgie, die zu einem so wichtigen Bestandteil seiner Identität geworden ist, Abschied zu nehmen, um die eigenen inneren Probleme ... anzugreifen?" Die Antwort der politischen Akteure Panamas auf diese Frage wird entscheidend für die Zukunft des Landes sein.

Das Erlanger Kolloquium bot einen kritischen Blick auf die Entwicklung Panamas, allerdings dezidiert aus der Außensicht.<sup>6</sup> Diese Perspektive wird in Panama mit Sicherheit nicht von allen geteilt, wie die Diskussion um den Bau des dritten Schleusensystems am Kanal demnächst wieder zeigen wird. Dies sollte künftige Diskussionen aber nicht hindern, sondern vielmehr anregen. Denn der Kontakt zu und die Kooperation mit den Kollegen in Panama zählten zu den erfreulichsten Ergebnissen der Arbeit der letzten Jahre. Es steht zu hoffen, daß mit den hier vorgelegten Aufsätzen und Thesen die Diskussion fortgeführt werden wird. Die Thematik des Umgangs schwacher Staaten mit der jeweiligen "Übermacht" stellt sich heute in neuer Schärfe. Und die "transformative capacity" der Schwachen wird auch weiterhin für Überraschungen sorgen.

Der Abschluß eines Editionsprojekts bietet stets Anlaß, den Beteiligten für ihre Kooperationsbereitschaft zu danken. Zuallererst ist hier den Teilnehmern des Kolloquiums und Beiträgern dieses Bandes Dank zu sagen, die ohne jedes



materielle *incentive* bereit waren, in Erlangen zu referieren und zu diskutieren - und sich nicht zuletzt noch der Mühe der schriftlichen Fixierung ihrer Thesen unterzogen. Organisatorisch wurde das Kolloquium wie immer mit der effizienten *womenpower* des Zentralinstituts für Regionalforschung realisiert. Die Universitätsbibliothek stellte dankenswerterweise für die Tagung ihren Vortragssaal zur Verfügung. Die Drucklegung des vorliegenden Bandes schließlich wurde durch einen großzügigen Zuschuß der Staedtler-Stiftung, Nürnberg, ermöglicht. Auch ihr sei hier nochmals herzlich gedankt!

Es ist zu hoffen, daß sich auch in den Zeiten immer knapper werdender Mittel das Interesse an den Problemen, aber auch für die Lösungsansätze kleiner Staaten in der wissenschaftlichen Diskussion wach halten läßt. Denn die vermeintliche Präpotenz der selbsternannten Hypermacht USA stößt ja - historisch gesehen ist dies keine Überraschung! - sehr schnell an ihre Grenzen.

Friedrich von Krosigk hat während der letzten Jahrzehnte immer wieder den Handlungsspielräumen schwacher Akteure nachgespürt, territoriale "Nischen" ausgeforscht und die politischen Optionen kleiner Staaten auf der internationalen Bühne unter die Lupe genommen, sei es im Südpazifik, sei es in der europäischen Peripherie, in Afrika, in der Karibik oder eben auch, alle seine Erfahrungen bündelnd, im Falle Panamas. Ihm sei mit diesem Band für die Fortsetzung seiner Forschungsreise auch jenseits "dienstlicher Pflichten" alles Gute gewünscht!

Erlangen,  
1. September 2004

Rüdiger Zoller

- 
- 1 Zuletzt organisierte meines Wissens das IIK in Hamburg 1987 ein Seminar zur Problematik des Panamakanals. Vgl. Panama. Probleme des Kanals und der politischen Entwicklung. In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation. Beiheft Nr. 4. Hamburg 1988.
  - 2 Hierzu legte Friedrich von Krosigk eine Monographie vor: Panama - Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischen Kanal. Frankfurt 1999.
  - 3 Holger M. Meding: Panama. Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln 2002.
  - 4 Verena Hanf: Panama - Langer Weg zur Unabhängigkeit. Essen 2002.
  - 5 Die unterschiedliche Nomenklatur seitens der Autoren wurde vom Hrsg. bewußt beibehalten. Vgl. dazu die Ausführungen bei Meding, S. 5!
  - 6 Leider war es den Veranstaltern aus finanziellen Gründen nicht möglich, auch panamaische Kollegen einzuladen.

## **Panama und der 3. November 1903**

### **Hintergründe einer ungewöhnlichen Staatsgründung<sup>1</sup>**

**KARL-DIETER HOFFMANN**

Fast jeder, der den Ländernamen Panama hört, denkt dabei zuerst an den gleichnamigen Kanal, der das Land durchschneidet und im Gebiet des amerikanischen Doppelkontinents die kürzeste Verbindung zwischen Atlantik und Pazifik darstellt. Die meisten Einwohner Panamas mögen es allerdings gar nicht, wenn man ihren Staat im Süden der zentralamerikanischen Landenge quasi als Anhängsel des 82 km langen Kanals begreift, der jährlich von rund 14.000 Ozeanriesen durchfahren wird, auf deren Decks sich knapp 5 % der weltweit transportierten Seefracht befinden. In der Tat hat der Kleinstaat viel mehr zu bieten als den Panamakanal, der nach der Suezpassage als zweitwichtigste künstliche Wasserstraße der Welt gilt. Zumindest in historischer Perspektive hat diese klischeehafte Assoziation „Panama – Panamakanal“ aber eine gewisse Berechtigung. Damit ist die fundamentale Tatsache angesprochen, dass es ohne den Panamakanal den Staat Panama schlicht und einfach nicht geben würde. Zwar geht die Gründung des unabhängigen Staatswesens dem Bau und der Inbetriebnahme des Kanals um einige Jahre voraus. Die Umwandlung der bis 1903 zu Kolumbien gehörenden Provinz Panama in eine eigenständige staatliche Einheit ist aber nicht von dem seinerzeit von der Regierung der Vereinigten Staaten verfolgten Plan zu trennen, die verkehrsgeographisch günstige Lage dieses Gebiets für den Bau einer Schiffsverbindungsstraße zwischen den beiden Ozeanen zu nutzen. Die auf den zeitgenössischen Photographien posierenden Gründerväter der neuen Republik Panama waren in Wirklichkeit nur drittrangige Akteure in den historischen Ereignissen, die in der Unabhängigkeitserklärung und dem kurz darauf geschlossenen Kanalvertrag kulminierten. In den tragenden Rollen dieser spektakulären historischen Inszenierung agierten hingegen neben dem damaligen US-Präsidenten Theodore Roosevelt ein renommierter Anwalt von der New Yorker Wall Street sowie ein wegen seines gekünstelten Auftretens oft belächelter französischer Ingenieur.

Seit der Ankunft der spanischen Konquistadoren wurde das Schicksal der panamaischen Landenge von ihrer vorteilhaften geographischen Lage bestimmt. Nach der Eroberung des Inkareiches nutzten Maultiere und indianische Träger

---

1 Dieser Artikel erschien, in leicht revidierter Form, bereits unter dem Titel "Die ungewöhnliche Staatsgründung - Zur hundertjährigen Existenz Panamas" in HISPANO-RAMA 104 (Mai 2004), S. 77-84.

eine hochtrabend als *Camino Real* (Königsweg) bezeichnete primitive Straßenverbindung zum Transport der andinen Gold- und Silberschätze von der 1519 gegründeten Stadt Panama zum Karibikhafen Portobelo, wo spanische Schiffe die wertvolle Fracht übernahmen. Viel hatte sich in verkehrstechnischer Hinsicht nicht verändert, als nach dem Ende der Kolonialzeit ein Großteil des Außenhandels der pazifikseitigen südamerikanischen Republiken über die Isthusroute abgewickelt wurde. Panama hatte sich nach der Lösung von Spanien dem Verbund Grancolombia angeschlossen und verblieb nach dem Auseinanderbrechen dieses politischen Gebildes in die Staaten Venezuela, Ecuador und Nueva Granada 1830 bei letzterem, dem späteren Kolumbien.

Die Idee zum Bau eines ozeanverbindenden Kanals durch die panamaische Landenge war schon in den ersten Jahrzehnten der spanischen Kolonialherrschaft aufgekommen, an eine Realisierung dieses kühnen Vorhabens war jedoch aus technischen Gründen lange Zeit nicht zu denken. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts wurde das Projekt eines transisthmischen Kanals immer wieder aufgegriffen, wobei Johann Wolfgang von Goethe und Alexander von Humboldt zu den prominentesten Befürwortern eines solch gigantischen Werks gehörten.

Schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ließen US-Präsidenten Emissäre die Möglichkeiten einer Eisenbahn- oder Kanalverbindung über den zentralamerikanischen Isthmus erkunden, wobei neben dem kolumbianischen Departement Panama vor allem Nicaragua optimale geographische Bedingungen für solche Vorhaben anzubieten vermochte. Das Projekt einer interozeanischen Verkehrsverbindung in Zentralamerika erhielt aus Sicht der USA eine eminent gestiegene Bedeutung und Dringlichkeit, als mit der Einverleibung riesiger Gebiete im Westen und Südwesten Nordamerikas (u.a. Kalifornien, Arizona, Nevada) nach dem Sieg im Krieg gegen Mexiko (1846-1848) die quasi unaufhaltsame, durch mancherlei wenig ehrenhafte Vorgehensweisen beförderte Westausdehnung der Vereinigten Staaten an den Gestaden des Pazifik ihre naturgegebene Vollendung fand. 1848 ratifizierte der US-Kongreß einen zwei Jahre zuvor von Unterhändler Bidlack mit Kolumbien ausgehandelten Vertrag, der den USA Transitrechte durch Panama gewährte. Als seit demselben Jahr die Kunde von riesigen Goldfunden in Kalifornien den Siedlerstrom Richtung Westen enorm anschwellen ließ, wählten die meisten Migranten wegen der Gefährlichkeit des Landweges die Seeroute mit Transit durch Panama oder Nicaragua. Auf der Basis des Bidlack-Vertrages erhielten die USA 1850 die Konzession zum Bau einer Eisenbahn, die dann fünf Jahre später ihren Betrieb aufnahm. Während zuvor der Maultiertransport gegenüber dem Fußmarsch zu den Schiffen an der Pazifikküste die bequemere Alternative darstellte, konnten die Transitreisenden ab 1855 in einem Wagen der *Panama Railroad Company* die Distanz zwischen den Ozeanen binnen weniger Stunden überwinden. Die beiden panamaischen Küstenstädte an den Endpunkten der Bahnlinie erlebten einen wirtschaftlichen Boom auf Basis des regen Transitverkehrs. Die gute Konjunktur fand ein jähes Ende, als nach der Fertigstellung der transkontinentalen Eisenbahn in den USA

1867 die Passagierzahlen in Panama stark zurückgingen. Die hartnäckige Wirtschaftsflaute konnte erst durch die Investitionen, die im Zusammenhang mit dem ersten Kanalbauprojekt getätigt wurden, überwunden werden. Die Initiative dazu ging indes nicht von den USA aus, sondern von einer durch Ferdinand de Lesseps, dem Erbauer des Suezkanals, in Frankreich gegründeten Kanalbaugesellschaft. 1876 erhielt die *Compagnie Universelle du Canal Interocéanique* von der Regierung Kolumbiens eine entsprechende Konzession, und zwei Jahre später begannen die Aushubarbeiten für das damals als größtes Bauvorhaben in der Geschichte der Menschheit geltende Werk. Bei einer kalkulierten Bauzeit von zwölf Jahren wurden die Gesamtkosten auf rund 250 Mio. US\$ veranschlagt. De Lesseps' Plan, in Panama einen Kanal auf Meereshöhe, d.h. eine schleusenlose Wasserstraße zu konstruieren, geriet aus technischen und finanziellen Gründen zu einem beispiellosen Desaster. Im Gegensatz zu de Lesseps' Vorstellungen trafen die Ingenieure und Bautrupps in Panama keineswegs auf günstigere, sondern auf wesentlich schwierigere Bedingungen als bei Suez. Im feucht-heißen Klima wuchs dichter Dschungel, und die Kanaltrasse führte durch Sumpf, Fels und Schlamm; mehrere Hügelketten bildeten natürliche Barrieren. Während der Regenzeit kam es regelmäßig zu Überschwemmungen und Erdbeben, die häufig bereits ausgehobene Abschnitte wieder verschütteten. Außerdem grassierten gefährliche Tropenkrankheiten. Im Verlauf der französischen Bautätigkeit sollen weit über 20.000 Menschen ihr Leben verloren haben, die meisten durch Gelbfieber und vor allem Malaria. Da es de Lesseps 1889 nicht gelang, neues Geld zur Fortsetzung der Arbeiten aufzutreiben, musste die Gesellschaft Bankrott erklären. Als die Bautätigkeit eingestellt wurde, waren weniger als 20 % der geplanten Arbeiten durchgeführt.

In Frankreich löste die Pleite der Kanalbaugesellschaft einen riesigen Skandal aus. Das Scheitern de Lesseps' war deshalb besonders tragisch, weil dadurch eine große Zahl von Kleinanlegern ihr Geld verlor. Einige Bankdirektoren, die in den Skandal verwickelt waren, begingen Selbstmord. 1894 zwang der Liquidationsverwalter die Eigner großer Aktienpakete der bankrotten Gesellschaft zur Zeichnung von Anteilen an einer neuen Kanalbaugesellschaft. Diese übernahm die Aktiva der alten *Compagnie* und initiierte eine Kampagne zur Beschaffung von Kapital zwecks Wiederaufnahme der Bauarbeiten – ohne Erfolg. Die zweimalige Verlängerung der französischen Konzession durch Kolumbien hatte daher keine praktischen Auswirkungen, in Panama verrosteten Maschinen und Geräte, ein Teil der Ausschachtungen wurde von tropischen Schlammassen verschüttet. Die einzige Chance, zumindest einen Teil der Investitionen zurückzuerhalten, bestand darin, für die befristete Kanalbaukonzession und die Vermögenswerte der Gesellschaft einen Käufer zu finden. Dafür kamen eigentlich nur die USA in Frage, und so beauftragte 1896 die *Compagnie Nouvelle* den renommierten Wall Street-Anwalt William Cromwell, zu dessen Klienten viele Großunternehmen und bedeutende Kreditinstitute gehörten, die Regierung in Washington dafür zu gewinnen, das Kanalbauprojekt in Panama weiterzuführen. Die Chancen zur Realisierung dieses Ansinnens waren denkbar schlecht. Nicht



nur, dass das Thema Kanalbau damals in der öffentlichen Debatte keine prominente Rolle spielte, überdies hatte gerade das Scheitern des französischen Projekts in Panama die Attraktivität der seit langem propagierten Alternative eines Kanals durch Nicaragua vergrößert.

Ein Ereignis während des spanisch-amerikanischen Kriegs um Kuba verhalf der Kanalbauidee im Jahre 1898 schlagartig zu neuer Popularität: Das Schlachtschiff *Oregon* benötigte 68 Tage, um von der US-Westküste über die Kap Hoorn-Route ins Kriegsgebiet zu gelangen. Waren zuvor im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit einer transisthmischen Wasserstraße primär ökonomische Aspekte betont worden, erhielten nun militärstrategische Überlegungen in den Führungszirkeln der sich herausbildenden Großmacht eine rasch wachsende Bedeutung. Als Cromwell Ende 1898 nach Washington reiste, um für die Panama-Route zu werben, stieß er im Kongreß auf eine übermächtige Nicaragua-Lobby, die von dem einflussreichen Senator John Tyler Morgan angeführt wurde. Morgan hatte einen Gesetzentwurf eingebracht, um öffentliche Mittel zur Finanzierung vorbereitender Arbeiten für das Nicaragua-Projekt zu erhalten. Der Antrag wurde auch von Präsident McKinley unterstützt. Cromwell, der über ausgezeichnete Beziehungen zu den Republikanern verfügte, konnte einige Abgeordnete dieser Partei mit dem Argument für seine Sache gewinnen, den Demokraten nicht kampfflos den historischen Ruhm für die Festlegung der Kanalroute zu überlassen. Mit Hilfe einer äußerst großzügigen Wahlkampfspende gelang es Cromwell, den wichtigsten republikanischen Politiker, Senator Hanna aus Ohio, auf seine Seite zu bringen. Im Februar 1899 präsentierte ein mit Cromwell befreundeter Abgeordneter im Repräsentantenhaus ein eigenes Kanalgesetz, um der Initiative der Demokraten etwas entgegenzusetzen. Daraus ergab sich ein Patt der Mehrheiten in den beiden Häusern des Kongresses, das schließlich durch die Bildung einer Kommission, die eine Empfehlung für die am besten geeignete Kanalroute erarbeiten sollte, aufgelöst wurde. Cromwell, der seit 1893 auch als Agent und Rechtsbeistand der *Panama Railroad Company* fungierte, hatte den ersten Etappensieg errungen.

Cromwell vermochte die von Admiral Walker geleitete Kommission davon zu überzeugen, als erstes Gespräche mit der *Compagnie Nouvelle* in Paris zu führen, und der gewiefte Anwalt begab sich auch selbst dorthin, um den Kommissionsmitgliedern den Aufenthalt so angenehm wie möglich zu gestalten und gleichzeitig die Dinge unter Kontrolle zu halten. Der Versuch, die Kommission zugunsten der Panama-Option zu beeinflussen, wurde durch den Präsidenten der *Compagnie* durchkreuzt, dem eine wesentlich höhere Kaufsumme für das französische Aktienpaket als die von Cromwell genannten 40 Mio. US\$ vorschwebte. Da Nicaragua bereit war, das für den Kanalbau benötigte Land kostenfrei zur Verfügung zu stellen, bildeten die überhöhten Forderungen für die im Oktober 1904 auslaufende französische Konzession den gewichtigsten Faktor hinter dem im November 1900 verkündeten eindeutigen Votum der Walker-Kommission zugunsten der Nicaragua-Route. Bereits einige Monate zuvor hatte Cromwell

seinen Job als Lobbyist der *Compagnie Nouvelle* verloren, nachdem deren Leitung erfahren hatte, dass er ohne entsprechende Befugnisse im Namen der Gesellschaft Senator Hanna eine Wahlkampfspende von 60.000 US\$ übergeben hatte.

Ende Dezember 1900 kam Philippe Bunau-Varilla, die wohl schillerndste Persönlichkeit unter den Hauptakteuren der hier geschilderten Ereignisse, in New York an. Der französische Ingenieur hatte einige Jahre in leitender Funktion unter de Lesseps in Panama gearbeitet, besaß ein beachtliches Aktienpaket der Kanalbaugesellschaft und war von der *Compagnie Nouvelle* in die USA entsandt worden, um dort für die Panama-Route zu werben. Er führte in mehreren Großstädten mit beträchtlichem Erfolg Informationsveranstaltungen durch, verfasste und versandte Pamphlete, in denen er die Vorteile der Panama-Route beschrieb, und begab sich schließlich nach Washington, wo es ihm durch vielerlei geschickte Manöver gelang, mit einflussreichen Politikern zusammenzutreffen. Sogar von Präsident McKinley wurde er empfangen. Als Bunau-Varilla Mitte April die USA Richtung Paris wieder verließ, war es ihm zwar gelungen, Bewegung in die Diskussion um die beste Kanalroute zu bringen, seine beachtliche Wirkung konnte aber nicht verhindern, dass die Walker-Kommission in ihrem Ende November 1901 präsentierten Schlussbericht eindeutig die Nicaragua-Route favorisierte. Schon am 10. Dezember 1901 unterzeichneten Unterhändler der USA und Nicaraguas einen Vertrag zum Bau eines Kanals, der zu Beginn des neuen Jahres im US-Kongreß verhandelt werden sollte. Damit hatten quasi die Totenglocken für die Panama-Option zu läuten begonnen.

Die fast unglaubliche Geschichte, die dem Schicksal des Kanalbauprojekts doch noch eine Wende gab, begann mit Bunau-Varillas erfolgreicher Initiative zur Ablösung des Präsidenten der *Compagnie Nouvelle*. An dessen Stelle trat mit dem Direktor des Bankhauses Crédit Lyonnais ein Vertrauter des Ingenieurs, der in seiner ersten Amtshandlung das Angebot an die USA für den Erwerb der Aktien gemäß der Vorgabe Cromwells auf 40 Mio. US\$ reduzierte. Bunau-Varilla orderte sofort eine Schiffspassage, um bei der Kongressdebatte über den Nicaragua-Vertrag vor Ort zu sein.

Die Amtsübernahme Theodore Roosevelts nach der Ermordung von Präsident McKinley im September 1901 wirkte ebenfalls als Weichenstellung für den späteren Triumph der Panama-Alternative. Nachdem das Repräsentantenhaus schon mehrheitlich dem Vertrag mit Nicaragua zugestimmt hatte, zitierte der neue Präsident die Mitglieder der Walker-Kommission ins Weiße Haus. Seine Forderung, die Entscheidung zugunsten Nicaraguas im Lichte des verbesserten Angebots der *Compagnie Nouvelle* zu überdenken, mündete überraschenderweise in die Annullierung des Kommissionsvotums. Obwohl auch in der Öffentlichkeit die Nicaragua-Option deutlich mehr Sympathien genoß, bat Roosevelt den befreundeten Senator Spooner um Formulierung einer Gesetzesinitiative zugunsten der Panamaroute. Gleichzeitig beauftragten Senator Hanna und einige New Yorker Finanzmagnaten Bunau-Varilla, Cromwell wieder als US-Agent

der französischen Kanalbaugesellschaft einsetzen zu lassen. Dies war binnen weniger Tage geschehen.

Die Lobbytätigkeit von Bunau-Varilla und Cromwell erhielt ebenso unerwartete wie wirkungsvolle Schützenhilfe durch die unbändigen Kräfte der Natur. Als im Mai 1902 auf der Karibikinsel Martinique ein heftiger Vulkanausbruch eine große Stadt zerstörte, wertete dies die von Bunau-Varilla immer wieder vorgebrachte These, dass sich Nicaragua wegen der dort anzutreffenden aktiven Vulkane nicht für die Kanalpassage eigne, enorm auf. Wenige Wochen später wurde berichtet, der Vulkan Momotombo am Ufer des Nicaragua-Sees sei ausgebrochen, was die nicaraguanische Regierung nach einer entsprechenden Aufforderung Senator Morgans wahrheitswidrig dementierte. Bei seiner Suche nach Belegen zur Demonstration der Vulkanismus-Gefahr in Nicaragua stieß Bunau-Varilla auf eine nicaraguanische Briefmarke mit dem Motiv eines rauchenden Vulkans, die er in einem Sammlergeschäft in großer Stückzahl aufkaufte. Drei Tage vor der Abstimmung über das Spooner-Gesetz fanden sämtliche Senatoren auf ihrem Schreibtisch einen Umschlag mit eben dieser Briefmarke sowie dem Vermerk „Postwertzeichen der Republik Nicaragua. Ein offizielles Zeugnis für die Vulkanaktivität in Nicaragua“. Die Aktion zeitigte den gewünschten Effekt: Mehrere Senatoren, die bis dahin noch unentschlossen waren, konnten auf diese Weise für die Panama-Option gewonnen werden. Der *Spooner Act* wurde mit 42 zu 34 Stimmen angenommen. Das Gesetz sah einen Kanalbau in Panama vor, sofern mit Kolumbien befriedigende Konditionen ausgehandelt werden konnten. Im gegenteiligen Fall sollte die Wasserstraße in Nicaragua gebaut werden.

Die Verhandlungen mit Kolumbien erwiesen sich als äußerst schwierig. Dort war 1902 der „Krieg der 1000 Tage“ zu Ende gegangen, ein blutiger Konflikt zwischen den rivalisierenden Parteien der Liberalen und Konservativen und deren Kampftruppen, der das Land in eine desolate wirtschaftliche und finanzielle Situation geführt hatte. Um die leere Staatskasse zu füllen, war die Regierung in Bogotá bestrebt, für die Gewährung der Kanalkonzession eine möglichst hohe monetäre Kompensation durchzusetzen. Der diplomatische Vertreter Kolumbiens in den USA hatte keine leichte Aufgabe: Die Kommunikationsmöglichkeiten mit Bogotá entsprachen nicht dem Stand der Technik, so dass der Gesandte oft Wochen auf neue Instruktionen warten musste; zudem verfolgte seine Regierung in der Kanalbaufrage mitnichten eine konsistente Linie, woraus sich mehrfach widersprüchliche Anweisungen ergaben. Auf US-Seite wurden die Vertragsverhandlungen durch entsprechende Autorisierung Außenminister Hays seit Dezember 1902 von William Cromwell geführt. Nachdem die Verhandlungspositionen zuvor allzu weit auseinander lagen, stimmte Botschafter Herrán im Januar 1903 einem verbesserten Angebot Washingtons zu, das mit den jüngsten Instruktionen von Präsident Marroquín vereinbar war. Demnach verpflichteten sich die USA zur Zahlung einer Summe von 10 Mio. US\$ nach der Ratifizierung des Vertrags sowie einer Jahresrate von 250.000 US\$ nach Aufnahme des Kanalbetriebs. Dafür sollten die USA ein 100 Jahre

währendes Nutzungsrecht einer 10 km breiten Zone entlang der Kanaltrasse erhalten, die zwar der Souveränität Kolumbiens nicht entzogen, in der aber den USA die Polizei- und Verteidigungsfunktion übertragen werden sollte. Zwei Tage nachdem Präsident Roosevelt den Vertrag an den Kongreß weitergeleitet hatte, erreichte Herrán eine Anweisung aus Bogotá mit zusätzlichen Forderungen. U. a. verlangte Marroquín für sein Land einen Teil des Kaufpreises für das Aktienpaket der *Compagnie Nouvelle*. Dies betraf zwar die US-Regierung nicht unmittelbar, wurde aber dennoch von Außenminister Hay auf Drängen Cromwells als „völlig unannehmbar“ zurückgewiesen. Marroquín zog daraufhin zwar diese Forderung zurück, ließ aber verlauten, dass dadurch eine Gutheißung des Vertrags durch den kolumbianischen Kongreß erschwert würde. Obwohl der kolumbianische Präsident ausreichende Exekutivvollmachten besaß, um selbst über die Annahme des Kanalvertrages zu entscheiden, berief er zu diesem Zweck den Kongreß ein, der seit Beginn des Bürgerkriegs 1899 nicht mehr getagt hatte. Im US-Senat wurde der Hay-Herrán-Vertrag trotz der heftigen Gegenwehr Senator Morgans, der rund 60 Amendments einbrachte und die Debatte mit Filibuster-Taktiken um einen Monat verlängerte, Mitte April 1903 mit unerwartet deutlicher Mehrheit (73:5) ratifiziert. Hingegen lief die Taktik Präsident Marroquíns darauf hinaus, mit einer Ablehnung des Vertrags im Kongreß die Voraussetzung für weitere Zugeständnisse der USA zu schaffen. In der kolumbianischen Öffentlichkeit gab es kaum Befürworter einer Annahme des Vertragswerks, was freilich auch daran lag, dass die Zeitungen zu diesem Thema viele Halbwahrheiten und Gerüchte verbreiteten. Die Alternative einer Kanalpassage durch Nicaragua wurde von Regierung und Öffentlichkeit nicht als reale Möglichkeit, sondern als rein taktisches Argument begriffen, mit dem die USA Kolumbien ihre Konditionen aufzuzwingen gedachten. Man war mehrheitlich davon überzeugt, dass Panama einzigartige Voraussetzungen für den Bau eines Kanals besaß, was von den USA früher oder später in adäquater Weise honoriert werden würde. Eine Woche vor Eröffnung der Kongresssession in Bogotá erschien in der New Yorker Tageszeitung WORLD ein von Cromwells Kanzlei lancierter Bericht, der für den Fall einer Ablehnung des Kanalvertrags die baldige Abspaltung des Departements Panama voraussagte, wobei der neue Staat in Gegenleistung zur diplomatischen Anerkennung durch die USA diesen das Recht zum Bau der Kanalpassage einräumen würde. Eine ähnlich lautende Warnung erhielt Präsident Marroquín per Telegramm aus Paris von Bunau-Varilla. Der Versuch, auf diese Weise Druck auszuüben, um doch noch eine Zustimmung zum Hay-Herrán-Vertrag zu erreichen, schlug fehl. Nachdem schon die ersten Reden nach der Eröffnung des Kongresses gezeigt hatten, dass die Chancen für die Annahme des Kanalvertrages sehr schlecht standen, vermochte das Abstimmungsergebnis ob seiner Eindeutigkeit doch noch zu überraschen: Bei drei Absenzen wurde die Vorlage von allen 24 Abgeordneten abgelehnt.

Auch wenn Arroganz auf US-Seite und die erratische kolumbianische Verhandlungsführung ihren Anteil am Scheitern des Vertragsprojekts hatten, darf nicht

übersehen werden, dass beide Regierungen aus ihrer Perspektive gute Argumente für die eigene Position besaßen. Bogotá betrachtete den Kompensationsbetrag von 10 Mio. US\$ als völlig unzureichend angesichts der Bereitschaft Washingtons, der *Compagnie Nouvelle* 40 Mio. US\$ für deren Aktiva auf der Basis einer Konzession zu zahlen, deren Frist bereits im Oktober 1904 auslief. Sollten die USA ihr Angebot vorher nicht spürbar erhöhen, dürfte es ihnen gemäß dem Kalkül der Regierung in Bogotá nach dem Erlöschen der französischen Konzession umso leichter fallen, Kolumbien deutlich mehr zu zahlen.

Hingegen sah sich die Administration Roosevelt mit dem Risiko konfrontiert, dass die Zahl der Befürworter der Nicaragua-Route im Senat parallel zu den zusätzlichen Forderungen Kolumbiens wieder steigen könnte. Überdies bewertete Washington die Ansprüche Bogotás als unangemessen, weil der projektierte Kanal nicht als gewinnorientierte, sondern allein auf Kostendeckung ausgerichtete Einrichtung konzipiert war. Das ablehnende Votum des kolumbianischen Kongresses verärgerte Präsident Roosevelt umso mehr, als er mittlerweile von der Überlegenheit der Panama-Route fest überzeugt war. Roosevelt verblieben wenig Optionen, um das angestrebte Ziel doch noch zu erreichen, zumal neuerliche Verhandlungsangebote an Kolumbien nicht erwogen wurden. Die extremste Variante bestand in der Okkupation Panamas, für die es im Kongreß nach den gescheiterten Vertragsverhandlungen durchaus Befürworter gab. Ein Memorandum des Regierungsberaters und Völkerrechtlers Moore, der aus dem Bidlack-Vertrag in legalistischer Manier einen Anspruch der USA auf den Bau eines transisthmischen Kanals auch ohne die formelle Zustimmung Bogotás ableitete, verfehlte seine Wirkung auf Präsident Roosevelt nicht. Schließlich waren es Cromwell und Bunau-Varilla, die den US-Präsidenten für eine andere Option gewinnen konnten. Die beiden Lobbyisten hatten nach der Zurückweisung des Kanalvertrags durch Kolumbien und der damit zwangsläufig einhergehenden erneuten Aufwertung der Nicaragua-Alternative ihre Felle davonschwimmen sehen. Mit einem Kanalbau durch Nicaragua mussten die Anteilsscheine der *Compagnie Nouvelle* auch ihren verbliebenen Restwert noch einbüßen. Angesichts der minimalen Chance, die Differenzen zwischen Washington und Bogotá in absehbarer Zeit zu überbrücken, blieb den beiden Männern nur wenig Zeit, um den erhofften Lohn für ihre unermüdlichen Bemühungen zugunsten der Panama-Route zu realisieren. Dies bezog sich im Falle Cromwells nicht nur auf seine Funktion als Agent der französischen Kanalgesellschaft. Damals war nicht bekannt, dass Cromwells Engagement für einen Kanal durch Panama eine weitere Dimension besaß: Zusammen mit anderen kapitalkräftigen Geschäftsleuten, zu denen auch der bekannte Bankier J.P. Morgan gehörte, hatte Cromwell im Mai 1900 in New York ein geheimes Syndikat zwecks Spekulation mit den französischen Kanalaktien gegründet. In Frankreich kauften Agenten nach und nach fast alle von Kleinaktionären gehaltenen Anteile auf, deren Preis weniger als 5 % des Nominalwerts betrug. Auf diese Weise gelang es dem Syndikat, mehr als die Hälfte der insgesamt zirkulierenden Aktien zu erwerben. Nach einer Entscheidung Washingtons für die Panamaroute und der damit verbundenen Zahlung von

40 Mio. US\$ an die *Compagnie Nouvelle* würden die Papiere eine enorme Wertsteigerung erfahren. Da dieser Plan nach dem kolumbianischen Votum in Scherben lag, boten Cromwell und Bunau-Varilla ohne zu zögern ihre Kooperation an, als Emissäre einer panamaischen Verschwörergruppe in Washington die Möglichkeiten zur Unterstützung einer Separation des Departements sondierten.

Die Gruppe um den Arzt Manuel Amador und den Anwalt José Arango, beides Angestellte der Eisenbahngesellschaft, hatte sich Mitte des Jahres formiert, als absehbar wurde, dass der Kanalvertrag im kolumbianischen Parlament scheitern würde. Die Führungszirkel der Isthmusprovinz hatten große Hoffnungen in das Kanalprojekt gesetzt, weil es eine dauerhafte Belebung der lokalen Wirtschaft versprach, die seit der Einstellung der französischen Bautätigkeit in Stagnation verharnte. Unabhängigkeitsideen hatten in Panama eine lange Tradition, denen freilich die machtpolitischen Mittel fehlten. Für Ruhe und Ordnung in Panama sorgten aber ironischerweise seit 1848 primär die USA, die sich im Bidlack-Vertrag verpflichtet hatten, die Souveränität Kolumbiens über die Provinz zu respektieren und zu sichern. Letzteres schloß militärische Mittel ein, und so verzeichnen die Chroniken auch rund ein Dutzend Einsätze von US-Marines zur Niederschlagung von Unruhen und Protesten, die in der Regel soziale Ursachen hatten. Für die panamaischen Konspirateure ging es aber nicht nur um eine politische Duldung und diplomatische Absicherung der Abspaltung durch die USA, sondern in erster Linie um die Neutralisierung des kolumbianischen Militärpotentials, ohne die der Unabhängigkeitsplan chancenlos war. Außerdem wurde Geld benötigt, um die vor Ort stationierten kolumbianischen Militäreinheiten bestechen zu können. Die zentrale Vermittlerrolle zwischen den Verschwörern und Washingtoner Regierungsstellen übernahm Bunau-Varilla, während Cromwell nur verdeckt agierte, um im Falle eines Scheiterns des Komplotts nicht die Kündigung der Eisenbahnkonzession durch Kolumbien zu riskieren. Bunau-Varilla sagte Amador eine Summe von 100.000 US\$ zu, die er über ein Darlehen der *Crédit Lyonnais* beschaffte. Im Gegenzug rang er Amador die Zusage ab, ihn zum ersten Repräsentanten des neuen Staates in den USA zu ernennen, dem die Aushandlung des Kanalvertrags oblag.

Zugang zum Weißen Haus erreichte Bunau-Varilla durch Vermittlung des stellvertretenden Außenministers Loomis, mit dem der Franzose seit vielen Jahren befreundet war. Dort will er Präsident Roosevelt gemäß eigenen Aufzeichnungen für die Option einer Separation Panamas gewonnen haben. Über das Gespräch zwischen Bunau-Varilla und Roosevelt existieren keine offiziellen Dokumente, wie es auch für ein durch Cromwell arrangiertes Zusammentreffen von Amador und Roosevelt zahlreiche Indizien, aber keine eindeutigen Belege gibt. Auch in seinen eigenen Schriften behauptet Bunau-Varilla nicht, konkrete Zusagen von der US-Regierung erhalten zu haben. Offensichtlich zog er aus seinen Gesprächen mit Roosevelt und Außenminister Hay aber den richtigen Schluß, dass sich Washington die Chance einer panamaischen Separation nicht entgehen lassen würde. Daher bestärkte er die Verschwörer in ihrem Vorhaben



und sagte ihnen militärischen US-Schutz für die Rebellion zu. Als Termin für die Unabhängigkeitserklärung wurde der 3. November 1903 festgelegt – exakt das Datum, das schon in dem Mitte Juni publizierten Artikel der *WORLD* genannt worden war. Dieser Tag war wohl deshalb gewählt worden, weil dann die Aufmerksamkeit der US-Öffentlichkeit auf die Zwischenwahlen zum Kongreß fixiert sein würde.

Amador blieben daher nur wenige Tage Zeit, um die letzten Vorbereitungen für den historischen Akt zu treffen, als er Ende Oktober 1903 in Panama-Stadt eintraf. Diese Vorbereitungen verliefen allerdings wenig spektakulär. Den größten Risikofaktor bildete der Kommandant des kolumbianischen Truppenkontingents in Panama, General Huertas, der sich erst in den Morgenstunden des Stichtages definitiv auf die Seite der Separatisten stellte. Am Abend zuvor war in der Limón-Bucht vor Colón an der Karibikküste das US-Kriegsschiff *Nashville* vor Anker gegangen, was von den Verschwörern als Beweis für die Unterstützung ihrer Sache durch die USA wahrgenommen wurde. Während in Panama-Stadt, wo am frühen Abend des 3. November die Unabhängigkeit proklamiert und eine dreiköpfige Regierungsjunta eingesetzt wurde, die Situation weitgehend ruhig blieb, bildete Colón den Schauplatz der einzigen dramatischen Szenen in der von den Protagonisten als „Revolution“ bezeichneten Ereignisfolge. Wenige Stunden nach der *Nashville* war das kolumbianische Kriegsschiff *Cartagena* mit über 400 Soldaten an Bord in den Hafen von Colón eingefahren. Mit der Entsendung des von General Tovar kommandierten Bataillons reagierte Bogotá auf ernstzunehmende Hinweise auf eine mögliche Sezession Panamas. Die kolumbianischen Soldaten waren bereits an Land gegangen, als der Kommandant der *Nashville* Order aus Washington erhielt, eben dies zu verhindern.

Da General Tovar nicht ahnen konnte, wie akut die Separationsgefahr war, schöpfte er auch keinen Verdacht, als in Colón nicht ausreichend Rollmaterial zum Transport seiner Soldaten verfügbar war – hatten die Verschwörer doch fast alle Züge und Bahnwagen auf die pazifische Seite bringen lassen. Mit der Zusage, die Truppe baldmöglichst nachzusenden, gelang es dem in die Konspiration eingeweihten Direktor der Eisenbahngesellschaft, Tovar dazu zu bewegen, allein mit seinem Stab nach Panama-Stadt zu fahren. Am Zielort wurden die Offiziere zwar mit militärischen Ehren empfangen, einige Stunden später jedoch von Huertas Soldaten inhaftiert. Brenzlich wurde die Situation, als der ranghöchste Offizier des in Colón befindlichen Bataillons am 4. November über die Unabhängigkeitserklärung Panamas und die Inhaftierung seiner Vorgesetzten informiert wurde und daraufhin androhte, die Stadt in Brand zu setzen, sollte die Abfahrt seiner Soldaten weiter verzögert werden. Die Ankunft des Bataillons in Panama-Stadt hätte der Sezession höchstwahrscheinlich den Garaus gemacht. So aber standen sich kolumbianische und (etwa halb so viele) US-Soldaten auf dem Bahnhofsgelände von Colón stundenlang schussbereit gegenüber. Schließlich akzeptierte Oberst Torres am folgenden Tag doch noch das zuvor mehrmals abgelehnte Bestechungsgeld und trat mit seiner Truppe die Rückreise nach



Barranquilla an. Bei ihrer Ausfahrt aus der Limón-Bucht müssen die kolumbianischen Soldaten noch das US-Kriegsschiff *Dixie* auf seinem Weg nach Colón gesehen haben. In den nächsten Tagen kamen zwei weitere US-Kreuzer dort an. Gleichzeitig bezogen auch vor Panama-Stadt vier Schiffe der US-Kriegsmarine Position. Dadurch wurde kolumbianischen Truppenkontingenten der Zugang zu panamaischem Territorium versperrt.

Schon wenige Stunden nach der Unabhängigkeitserklärung warteten die führenden Köpfe der Sezession ungeduldig auf die diplomatische Anerkennung durch Washington, ohne zu gewärtigen, dass Washington nicht dementsprechend handeln konnte, solange sich kolumbianische Truppen in Panama befanden. Am 4., 5. und 6. November 1903 erreichten Bunau-Varilla mehrere Telegramme Amadors mit der Aufforderung, bei der US-Regierung in dieser Sache vorstellig zu werden. Als in einer Botschaft Außenminister Hays vom 6. November an den US-Gesandten in Bogotá und den US-Konsul in Panama-Stadt die veränderte politische Situation anerkannt wurde, wertete die panamaische Regierungsjunta dies als Verdienst Bunau-Varillas. Hatte die Verschwörergruppe zuvor die Zusage Amadors, Bunau-Varilla zum ersten Gesandten der jungen Republik in den USA zu berufen, nicht einhalten wollen, änderte sie in diesem euphorischen Augenblick ihre Meinung und sandte dem Franzosen ein entsprechendes Ernennungsschreiben. Bunau-Varilla teilte die Neuigkeit per Kabel sofort Außenminister Hay mit.

Anlässlich eines gemeinsamen Mittagessens in Hays Haus am 9. November bat der Außenminister seinen Gast um eine Erklärung zu einer Zeitungsmeldung vom selben Tag, der gemäß sich eine Delegation aus Panama auf dem Weg nach Washington befinde, um den Kanalvertrag auszuhandeln. Bunau-Varilla, der davon nichts wusste, antwortete, damit scheine sich eine Situation anzubahnen, die dem angestrebten Abkommen dasselbe Schicksal bereiten könnte wie dem Hay-Herrán-Vertrag. Bunau-Varilla gab Hay aber deutlich zu verstehen, dass er über sämtliche Vollmachten verfüge, solange die Delegation in Washington nicht eingetroffen sei. Bunau-Varilla musste befürchten, dass die Delegation unter Amador ihn von seiner Funktion entbinden würde, fand in Hay aber un schwer einen Verbündeten für einen raschen Vertragsabschluß. Nach seinem Antrittsbesuch im Weißen Haus am 13. November wies er Hay noch einmal auf die Dringlichkeit der Angelegenheit hin. Hay ließ sich aber zwei weitere Tage Zeit, bis er Bunau-Varilla seinen Vertragsentwurf zukommen ließ, der eine überarbeitete Version des Hay-Herrán-Textes darstellte. Damit blieb – und das war wohl beabsichtigt – Bunau-Varilla nur wenig Zeit, um Änderungswünsche durchzusetzen, wollte er die Amador-Mission bei deren Ankunft vor vollendete Tatsachen stellen. Hay vergrößerte in seinem Entwurf die Breite der Kanalzone von 10 km auf 10 Meilen, machte die USA in diesem Gebiet quasi zum Souverän und ersetzte das auf 100 Jahre befristete Nutzungsrecht durch eine Ewigkeitsklausel. Bunau-Varilla akzeptierte diese Bestimmungen und schwächte die US-Vorgaben nur in einigen Artikeln ab, da auch ihm an einer friktionslosen

Ratifizierung im Senat gelegen war. Die Unterzeichnung des Kanalvertrags erfolgte am Abend des 18. November 1903, wenige Stunden bevor die Amador-Delegation auf dem Bahnhof von Washington eintraf.

Die Vorgehensweise Bunau-Varillas, der bald darauf nach Paris zurückkehrte, wurde von der Delegation und der Regierungsjunta arg kritisiert, während sich die Einwände gegen die Bestimmungen des Kanalvertrags in Grenzen hielten. Das sollte sich erst nach geraumer Zeit deutlich ändern, nachdem man ausreichend negative Erfahrungen mit dem arroganten Hegemon und seinen Vertretern in der Kanalzone gesammelt hatte. Für spätere Generationen panamaischer Politiker wurde Bunau-Varilla zu einem idealen Sündenbock, dem man die Hauptschuld für das wenig vorteilhafte Kanalarrangement anlasten konnte. Damit geriet die Rolle der Gründerväter aus dem Blick, die den Vertrag keineswegs als unannehmbar betrachteten und in ihre neue Verfassung ohne jeglichen Druck von außen einen Artikel einfügten, der die USA autorisierte, als interne Ordnungsmacht zu agieren. Das damit verbundene Recht, nach Gutdünken in allen Teilen der Republik auch mit militärischen Mitteln zu intervenieren, ging in seiner Wirkung weit über ähnlich definierte Bestimmungen des Kanalvertrags hinaus.

Theodore Roosevelt hat während seiner Amtszeit eine Beteiligung an dem Komplott, das zur Abspaltung Panamas führte, stets bestritten. Als er sich im März 1911 in einer Wahlkampfreden damit brüstete, dass es ohne sein entschlossenes Handeln im Jahre 1903, bei dem er den Kongreß umgangen habe, den (damals noch im Bau befindlichen) Panamakanal nicht gäbe, löste dies national und international heftige Proteste aus. Der Kongreß führte Anhörungen durch, um die Hintergründe der Ereignisse im Vorfeld der Unterzeichnung des Kanalvertrags aufzuhellen. Dabei wurde einmal mehr die zentrale Rolle Cromwells deutlich. Nach einem Monat machten prominente Freunde Roosevelts ihren Einfluß geltend, was zur Einstellung der Anhörungen führte. Hatte Roosevelt auch als Expräsident noch genügend Macht, um ein Gesetz zu torpedieren, das eine Entschädigungszahlung an Kolumbien in Höhe von 25 Mio. US\$ vorsah, konnte die Initiative erst nach Roosevelts Tod wieder aufgegriffen werden. 1922 stimmten auch die Republikaner dem Entschädigungsgesetz zu. Es war wohl keine zufällige Koinzidenz, daß kurz zuvor in Kolumbien reiche Erdölvorkommen entdeckt worden waren, um deren Abbau sich auch US-Firmen bewarben.

## **Literatur**

Collin, Richard H.: Theodore Roosevelt's Caribbean. The Panama Canal, the Monroe Doctrine, and the Latin American Context. Baton Rouge/London 1990.

Conniff, Michael: Panama and the United States. The Forced Alliance. Athens/London 2001.

Diaz Espino, Ovidio: How Wall Street Created a Nation. J.P. Morgan, Teddy Roosevelt, and the Panama Canal. New York/London 2001.

Fischer, Thomas: Antes de la separación de Panamá: La Guerra de los Mil Días, el contexto internacional y el Canal. In: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 25 (1998), S. 73-108.

Krosigk, Friedrich von: Panama – Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischem Kanal. Frankfurt/M. 1999.

McCullough, David: The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal 1870-1914. New York 1977.

Meding, Holger: Panama. Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln 2002.

Morris, Edmund: "Theodore Rex". New York 2001.

Skinner, James M.: France and Panama. The Unknown Years, 1894-1908. New York 1989.

Tack, Juan Antonio (Coordinador): El Canal de Panamá. Panama 1999.



## Panamas "Unabhängigkeit"

### Ein historiographischer Überblick

THOMAS FISCHER

Am 12. August 1903 lehnte der kolumbianische Senat in Bogotá mit 24 zu null Stimmen den bereits durch den US-Senat ratifizierten *Hay-Herrán-Vertrag*<sup>1</sup> ab. Mit diesem zwischenstaatlichen Abkommen wären die USA zu Bau und Betrieb eines Kanals von Ciudad de Panamá nach Colón ermächtigt worden. Nach der kolumbianischen Zurückweisung begannen sich die Entscheidungsträger in Washington sowie Teile der Eliten in Panamá<sup>2</sup> mit anderen Lösungen für einen US-amerikanischen Panama-Kanal auseinander zu setzen. Im Vordergrund stand dabei die Separation des *Departamento* Panamá von Kolumbien.

Am 3. November 1903 zog eine kleine Schar Separatisten durch die Innenstadt Panamá und verkündete die Unabhängigkeit des Isthmusdepartements. Sie beriefen auf den folgenden Tag einen *Cabildo Abierto*, eine Art Bürgerversammlung, ein, um ihre Unabhängigkeitsproklamation zu legitimieren. Diese beauftragte eine provisorische Junta, die sich aus José A. Arango, Federico Boyd und Tomás Arias zusammensetzte, die Regierungsgeschäfte zu übernehmen. Den Gouverneur, José Domingo de Obaldía, der als Sicherheitsrisiko eingestuft wurde, setzten die Separatisten gefangen. Auch den Kommandanten des kolumbianischen *Batallón Tiradores*, Juan B. Tovar, hielten sie in der Polizeikaserne fest. Seine 500 Soldaten saßen derweil, abgesichert durch US-marines, in der Atlantikstadt Colón fest. Das in Ciudad de Panamá stationierte *Batallón Colombia* wurde ebenfalls neutralisiert. Der boyacensische Oberbefehlshaber Esteban Huertas, der mit einer Frau aus der panamaischen Oberschicht verheiratet war, wechselte nach mehreren Gesprächen mit dem *Railroad*-Angestellten und Separatisten Manuel Amador Guerrero die Seite. Huertas machte kurzerhand aus den kolumbianischen Ordnungstruppen panamaische Separatisten.<sup>3</sup> Bereits am 6. November nahm die internationale Presse davon Notiz, dass Panamá als souveräner Staat von den USA anerkannt worden war. Zu diesem

---

1 Benannt nach Tomás Herrán, dem kolumbianischen Unterhändler in Washington, und dem US-amerikanischen Secretary of State, John Hay (1901-1905).

2 Juan B. Pérez y Soto, einer der beiden panamaischen Delegierten, billigte das Vertragswerk, José Domingo de Obaldía, der andere Vertreter des Isthmus, schloss sich der Mehrheitsmeinung der versammelten *caballeros* nicht an. Er mochte den Einheitsbeschluss aber nicht gefährden und blieb in Anbetracht des zu erwartenden Ergebnisses der entscheidenden Abstimmung fern.

3 Vermutlich flossen auch Bestechungsgelder.

Zeitpunkt hatte noch nicht einmal die gesamte Bevölkerung auf dem Isthmusterritorium von der Unabhängigkeitsproklamation Kenntnis genommen.<sup>4</sup> Am 23. November anerkannte Frankreich, das die Interessen der 1894 gegründeten *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* schützte, den neuen Staat. Am 13. Februar 1904 verabschiedete die paritätisch aus Konservativen und Liberalen zusammengesetzte Nationalversammlung eine Verfassung; sie räumte den USA ein Interventionsrecht ein. Am 18. Februar ratifizierte die Nationalversammlung auf Wunsch der Regierung der USA die kurz nach der Unabhängigkeitsproklamation ausgearbeitete Kanalkonvention. Am 20. Februar wurde Amador Guerrero von der Nationalversammlung zum ersten Präsidenten der Republik Panamá gewählt.

Die Hintergründe dieser Vorgänge werden in der Historiographie seit jeher sehr unterschiedlich gedeutet. Die vier wichtigsten Thesen über die panamaische Separation von 1903 sollen in den folgenden Ausführungen erläutert und kritisch kommentiert werden.

## 1. Die Autonomiethese

Eine erste These geht davon aus, dass die Geschichte Panamás geradezu schicksalhaft mit seiner einmaligen geographischen Lage als Landenge zwischen Atlantik und Pazifik verbunden war. Die Menschen auf dem Isthmus waren danach dazu bestimmt, ihre Lebensgrundlage im Waren- und Personentransport sowie in den damit verbundenen Dienstleistungen zu suchen. Daraus ergab sich automatisch die Forderung, den Transit zur Mission zu machen. Allerdings bewirkten dieser Interpretationsrichtung zufolge die permanenten externen Impulse und die „Durchgangssituation“, dass die Lokalbevölkerung nie die volle Kontrolle über die regionale Entwicklung gewinnen konnte. Der verständliche Wunsch nach mehr Selbstbestimmung sei jedoch über die Jahrhunderte hinweg geblieben. Er sei die treibende Kraft hinter den Vorgängen von 1903 gewesen. Zahlreiche panamaische Historiker vertreten diesen Standpunkt bis heute, um die Separation des kolumbianischen Departements zu legitimieren. Aber auch ausländische Autoren wie Friedrich von Krosigk und Holger Meding stehen dieser These nahe.<sup>5</sup>

---

4 Meines Wissens gibt es über die Haltung der Bevölkerung in den Provinzen keine empirischen Studien.

5 Diese beiden Autoren berücksichtigen in ihren Analysen allerdings auch den US-amerikanischen Expansionismus als kontextstrukturierendes Element. Friedrich von Krosigk: *Panama – Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischen Kanal*. Frankfurt a. M. 1999; Holger M. Meding: *Panama. Staat und Nation im Wandel (1903–1941)*. Köln/Weimar/Wien 2002.



Seit dem (freiwilligen) Anschluss der *Audiencia Panamá* an Großkolumbien im Jahr 1821<sup>6</sup> richtete sich das Streben nach Autonomie gegen die kolumbianische Zentralmacht. Gegen diese wurde eine Vielzahl von Klagen vorgebracht. Die panamaische Historiographie der unmittelbaren Phase nach 1903, vertreten durch Autoren wie José Agustín Arango, Federico Boyd, Tomás Arias, Carlos C. Arosemena, Nicanor A. de Obarrio, Eusebio A. Morales, Ramón M. Valdés, Pablo Arosemena, Rodolfo Aguilera, Enrique J. Arce y Juan B. Sosa, begnügte sich damit, die Beschwerden zusammenzutragen, sie aneinander zu reihen und davon abgeleitet die Separation als unausweichlich darzustellen. Die Stunde null, in der sich die panamaische Nation von Kolumbien emanzipierte, musste daher nach einem langen Reifungsprozess aufgrund der Umstände geradezu zwingend Anfang November 1903 sein. In Panamá, schreibt Carlos Manuel Gasteazoro, herrschte die Notwendigkeit vor, „de hacer conocer a las nuevas generaciones las líneas de fuerza que atravesaban todo nuestro proceso histórico, mucho más nutrido y largo que el de casi todas las Repúblicas hispano-americanas“.<sup>7</sup>

Ausgangspunkt für die Konstruktion der Autonomiethese war das durch die provisorische Junta verbreitete, „für die Nachwelt bestimmte“ Manifest. Eusebio Morales, der Autor, der pikanterweise aus dem kolumbianischen Cartagena stammte, konstatierte: „El Istmo de Panamá fue gobernado por la República de Colombia con el criterio estrecho que en épocas ya remotas aplicaban a sus colonias las naciones europeas: el pueblo y el territorio istmeños eran una fuente de recursos fiscales, y nada más.“ Die Renten aus der Eisenbahnlizenz und die Gebühren für die Erlaubnis zur Produktion von Tabakartikeln, Schnaps und Streichhölzern, die vom Isthmus abgezogen wurden, hätten Kolumbien zwar beträchtliche Einnahmen gebracht. Von diesen Beträgen sei jedoch nichts ausgegeben worden, um die Entwicklung Panamás zu fördern, weder für den Bau von Brücken, Wegen und öffentlichen Bauten noch für den Unterhalt von Schulen, noch für Industrien.<sup>8</sup>

In der Tat: Der Isthmustransit hatte jahrzehntelang entscheidend zur Verbesserung des zumeist defizitären kolumbianischen Finanzhaushaltes beigetragen. Morales und andere Autoren sprachen mit ihrer Anprangerung der Ausbeutung der Isthmusbevölkerung und der Zweckentfremdung nationaler Ressourcen daher den panamaischen Notabeln aus dem Herzen. Auch stimmte, dass sich die Dankbarkeit kolumbianischer Regierungen gegenüber dem Isthmus stets in

6 Zur „ersten Unabhängigkeit“ Panamas vgl. Alfredo Castillero Calvo: La independencia de Panamá de España. In: Alfredo Figueroa Navarro (Hg.): El desarrollo de las ciencias sociales en Panamá. Estudio introductorio, antología y bibliografía. Panamá 1983, S. 314-327.

7 Carlos Manuel Gasteazoro: Apuntes para un estudio de la historiografía republicana. In: Figueroa Navarro (Hg.): El desarrollo de las ciencias sociales, S. 280.

8 Eusebio A. Morales: Manifiesto. In: Ders.: Ensayos, Documentos y Discursos. Bd. I. Ciudad de Panamá 1928, S. 46.

Grenzen hielt. Doch war die Argumentation der Kritiker insofern nicht ganz korrekt, als sie unterschlugen, dass der kolumbianische Staat Panamá auch Privilegien erteilte, die anderen Landesteilen nicht zugute kamen. Beispielsweise zirkulierte auf dem Isthmus der Silberdollar als quasioffizielle Währung, während in den übrigen Landesteilen inflationsgefährdetes Papiergeld zwangsweise eingeführt wurde. Auch im Handel besaß das Isthmusdepartement eine vergleichsweise privilegierte Stellung, denn Panamá und Colón waren Freihäfen. Von dort aus wurde massiv in das kolumbianische Küstengebiet geschmuggelt, was die Handelsbilanz (im Unterschied zur Handelsbilanz im restlichen Kolumbien) enorm begünstigte.<sup>9</sup> Eine Input-Output-Rechnung hätte somit für Panamá nicht so schlecht ausgesehen, wie Morales und andere *istmeños* behaupteten. Auf keinen Fall kann man aber von einem bewusst betriebenen Ausbluten sprechen, das durch kolonialistische Herrschaftsmethoden abgesichert war.<sup>10</sup>

Ein weiteres zur Rechtfertigung der Separation herangezogenes Argument zielt auf das angebliche Unterdrückungsregime Kolumbiens während der so genannten *regeneración* ab, den 1880er Jahren, der Phase, mit der die liberal-föderalistische Epoche beendet wurde.<sup>11</sup> Kurz nach Beendigung eines heftigen Bürgerkrieges zwischen der radikalen Fraktion der Liberalen und den vereinten konservativen Kräften, der auch im kolumbianischen Teilstaat Panamá erbittert ausgetragen worden war, wurde im Jahr 1886 eine neue Verfassung verabschiedet, mit der die nach 1858 aufgebauten föderalistischen Strukturen beseitigt und Panamá ebenso wie alle anderen Teilstaaten zu einem Departement degradiert wurde.<sup>12</sup> Ein vom Präsident eingesetzter Gouverneur stand an der Departementsspitze, und dieser bestimmte die Bürgermeister. Eine Direktwahl gab es nur noch in den Munizipal- und den Departementsparlamenten. Außerdem wurden Wahlen durch Manipulationen der konservativ-nationalistischen Regierungsbündnisse stark beeinflusst. Hinzu kam, dass die Pressefreiheit im ganzen Land sehr restriktiv gehandhabt wurde. Dies alles trug dazu bei, dass der starke panamaische Liberalismus weitgehend aus Verwaltung und Politik hinausgedrängt wurde. Schließlich musste Panamá mit dem Ende des Föderalismus auf eine eigene Armee verzichten. Die in Ciudad de Panamá und Colón stationierten

9 Thomas Fischer: Die verlorenen Dekaden. „Entwicklung nach außen“ und ausländische Geschäfte in Kolumbien 1870-1914. Frankfurt a. M. 1997, S. 245-250.

10 Eine Kolonie definiert sich nach Jürgen Osterhammel als „ein durch Invasion (Eroberung und/oder Siedlungskolonisation) in Anknüpfung an vorkoloniale Zustände neu geschaffenes politisches Gebilde, dessen landfremde Herrschaftsträger in dauerhaften Abhängigkeitsbeziehungen zu einem räumlich entfernten „Mutterland“ oder imperialen Zentrum stehen, welches exklusive „Besitz“-Ansprüche auf die Kolonie erhebt.“ Jürgen Osterhammel: Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen. München 1995, S. 16.

11 Vgl. etwa Michael L. Conniff: Panama and the United States: The Forced Alliance. Athens/London 1992, S. 51.

12 Vgl. detailliert zur panamaischen Verfassungsgeschichte Víctor F. Goytía: Las constituciones de Panamá. Panamá <sup>2</sup>1987. Siehe zur Verfassung von 1886 auch Jorge Orlando Melo: La Constitución de 1886. In: Nueva Historia de Colombia. Bd. I. Bogotá 1986, v.a. S. 48ff.

kolumbianischen Garnisonen, die oft zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung eingriffen, empfand die Lokalbevölkerung als fremde Besatzungstruppen. Der bekannte Politiker und Rechtsberater Pablo Arosemena kommentierte diese Situation mit den Worten: „[...] los panameños eran en su tierra apenas semi-ciudadanos“.<sup>13</sup>

Auch dieses Interpretament ist hinterfragt worden. Der panamaische Historiker Alex Pérez-Venero etwa hebt hervor, dass zumindest der zweite Gouverneur, der *istmeño* Ricardo Arango (1893-1898),<sup>14</sup> den Eintritt von lokalen Fachkräften in die Verwaltung gefördert habe.<sup>15</sup> Außerdem sei es in seiner Amtszeit zu einer signifikanten Entwicklung gekommen. Alfredo Figueroa Navarro macht darüber hinaus darauf aufmerksam, dass panamaische Politiker und ihr Verwaltungsapparat während der föderalistischen Epoche (1858-1886), als sie weitgehend selbstverwaltet regierten, einen schlechten Leistungsausweis erbracht hätten: „Las bajas ocasionadas por las refriegas entre las huestes campesinas comandadas por los señores de la tierra y el ejército federal autóctono, el saqueo crudelísimo e inmisericorde de las propiedades rústicas, la desenfrenada matanza del ganado vacuno, baballar y porcino por las tropas de ambos bandos, la destrucción de los cultivos, el bandolerismo, el estado perenne de caos e incertidumbre, en fin, impidieron, ciertamente, un sostenido desarrollo de la campaña y la ciudad.“<sup>16</sup> Zwar betrachtet dieser Autor die Transitsituation neben dem „ferreo despotismo centralista“ als hinreichende Begründung für die Forderung nach Loslösung von Kolumbien, doch er macht zugleich klar, dass umfassende Autonomie letztlich kein Garant für *good government* bedeutete. „Gutes Regieren“, so kann man Figueroa Navarro auslegen, mussten die panamaischen Eliten erst noch lernen.

Die Anhänger der Autonomiethese unterstreichen zwei Ereignisse im Vorfeld der Separation, denen sie eine Katalysatorwirkung zuschreiben. Das eine ist die Verurteilung des charismatischen *cholo* Victoriano Lorenzo, der im Krieg der Tausend Tage von 1899 bis 1902 zwischen Liberalen und Konservativen auf dem Isthmus eine wichtige Rolle spielte.<sup>17</sup> Die Liberalen hatten sich ab 1902 im *Departamento* Panamá aufgrund seiner strategischen Bedeutung und der Stärke des lokalen Liberalismus festgesetzt. Nach der Unterzeichnung des Waffenstillstandes und der Verkündung der Amnestie verurteilte ein Kriegsgericht Lorenzo wegen „asalto de cuadrilla de malhechores“ zum Tode. Sowohl der kolum-

13 Pablo Arosemena: *Escritos*. II Bde. Ciudad de Panamá 1903.

14 Zwischen 1886 und 1903 waren nur José Agustín Arango und Obaldía Gouverneure aus dem *Departamento* Panamá.

15 Alex Pérez-Venero: *Before the Five Frontiers*. Panama from 1821-1903. New York 1978, S. 117.

16 Alfredo Figueroa Navarro: *El Panama colombiano (1821-1903)*. In: *Enciclopedia de la cultura panameña para niños y jóvenes*. Panamá 1985, S. 7.

17 Jorge Conte-Porras: *Panameños ilustres*. Tibás [Costa Rica] 1988, S. 127-147. Vgl. John Major: *Prize Possession. The United States and Panama 1903-1979*. Cambridge 1993, S. 37.

bianische Liberalismus als auch der panamaische Regionalismus wurden durch diese Maßnahme gekränkt. Der kolumbianische Liberalismus vereinnahmte daher Lorenzo als Märtyrer, welcher der konservativ-nationalistischen Willkürherrschaft zum Opfer gefallen wäre. Der panamaische Separatismus instrumentalisierte, Patricia Pizzurno Gelos zufolge, diese Figur ebenfalls und konstruierte daraus ein Opfer der zentralistischen Willkürherrschaft.<sup>18</sup>

Das zweite Ereignis, das die Separationsneigung der Panamaer in noch stärkerem Maße als die Exekution des indianischstämmigen Lorenzo begünstigte, ist die eingangs erwähnte Zurückweisung des *Hay-Herrán*-Vertrages durch den kolumbianischen Senat. Die Anhänger der Autonomiethese unterstreichen, dass die Ablehnung des Kanalvertrags die panamaischen Führungsgruppen vor den Kopf gestoßen habe. Um ihren Traum von einem Transit-Dienstleistungszentrum zu verwirklichen, sei ihnen nur noch der Weg über eine unabhängige Republik offen geblieben. Das von Morales redigierte Manifest drückte dies mit folgenden Worten aus: "El acto trascendental que por movimiento espontáneo acaban de ejecutar los pueblos del Istmo de Panamá es consecuencia inevitable de una situación que ha venido agravándose día por día."<sup>19</sup> In einem anderen programmatischen Text bemühte Morales sogar das "Volk" als Akteur in der Abtrennung von Kolumbien: "El pueblo panameño en rechazo del Tratado por el Senado Colombiano, un golpe mortal a sus intereses del momento que vió a sus esperanzas de prosperidad futura, juzgó que había llegado la hora de romper sus lazos políticos con la República de Colombia, a la cual se reuniera ataño por su propia voluntad, y proclamó su separación del Gobierno de Bogotá el 3 de Noviembre [de 1903]"<sup>20</sup> Und der Refrain der 1904 von Jerónimo de la Ossa, einem Cousin Manuel Amadors, getexteten Nationalhymne stellt die Separation Panamás von Kolumbien als heroischen Akt, als lang ersehnten Sieg dar, der Dank vereinter Kräfte möglich geworden sei. Die neue Nation erstrahle im Licht dieser Ruhmestat:

Alcanzamos por fin la victoria  
En el campo feliz de la unión:  
Con ardiente fulgores de gloria  
Se ilumina la nueva nación.

Die Behauptung eines allgemeinen Volkswillens, der zur Unabhängigkeit gedrängt habe, war neben dem angeblichen kolumbianischen Kolonialismus die dreisteste Erfindung der Separatisten. Es ist hier daran zu erinnern, dass die Un-

---

18 Patricia Pizzurno Gelos: Antecedentes, hechos y consecuencias de la Guerra de los Mil Días en el Istmo de Panamá. Panamá 1990, S. 193-196. Zur Biographie Victorianos Carlos Iván Zúñiga Guardia: Meditaciones en torno a Victoriano Lorenzo. Panamá 1998.

19 Morales: Manifiesto, S. 45.

20 Eusebio A. Morales: El Tratado del Canal. In: Ders.: Ensayos, S. 88.

abhängigkeit Panamás von Kolumbien das Werk einer kleinen, vorwiegend weißen und politisch der konservativen Minderheit angehörenden Gruppe von männlichen Verschwörern mit teilweise ausländischem Pass war. Neben Amador Guerrero, dem Konsul der USA, Felix Ehrmann, und dem französischen Ingenieur Philippe Bunau-Varilla gehörten zu den Separatisten von 1903 Persönlichkeiten wie Federico Boyd, Tomás Arias, Ricardo Arias und Carlos Constantino Arosemena. Sie alle stammten aus der Oberschicht. Das Motiv dieser selbst ernannten nationalen Avantgarde lag, wie eine panamaische Gruppe marxistischer Autoren behauptet, in der optimalen Nutzung des ökonomischen Potentials des Isthmus. Sie gingen davon aus, dass ihr persönlicher Profit zugleich der Entwicklung des gesamten Departements zugute käme.<sup>21</sup> Die Triebfeder des panamaischen Separatismus, so lässt sich festhalten, bestand somit in einem Wohlstandschauvinismus einiger Weniger aus der Elite. „Eine Volkserhebung lag mithin nicht vor, diese hatten die Führer der Unabhängigkeitsbewegung schon aus Furcht vor revolutionären Umtrieben nicht aufkeimen lassen wollen“, schreibt Holger Meding, allerdings ohne diese Aussage zu vertiefen.<sup>22</sup> Und Waldo Heinrichs behauptet, ebenfalls ohne Belege zu geben, dass es der Masse der Bevölkerung egal gewesen sei, ob sie zu Kolumbien oder zu Panamá gehörte; für sie hätten soziale und ethnische Postulate Priorität gehabt.<sup>23</sup>

In Wahrheit genossen nicht nur die Separatisten wenig Unterstützung innerhalb des *pueblo*, sondern die Elite selbst war im historischen Moment der „Unabhängigkeit“ gespalten. In dieser Frage ging schon immer ein Riss durch die lokale Oligarchie. 1826, 1830, 1831, 1840-41 und 1860 war es zu Separationsbekundungen gekommen. Letztere wurden aber zumeist nicht von der gesamten Elite geteilt, sondern waren vielmehr Ausdruck von Streitigkeiten zwischen einzelnen Teilen der Bevölkerung, wie neuerdings der panamaische Revisionist Olmedo Beluche hervorhebt.<sup>24</sup> Um die Jahrhundertwende lehnte der von Belisario Porras angeführte panamaische Liberalismus die Separation aus patriotischen Erwägungen ab. Porras fürchtete, dass dadurch die Abhängigkeit von den USA

21 Rubén Darío Souza/César A. de León u.a.: Nación – Imperialismo. Fuerzas populares y oligarquía. Crisis y camino revolucionario. Ciudad de Panamá 1970. Vgl. die Interpretation von Meding: Panama, S. 94.

22 Meding: Panama, S. 87.

23 Waldo Heinrichs: The Panama Canal in History, Policy, and Caricature. In: Latin American Research Review, 17 (1982) 2, S. 251. Bereits Josef Opatrný beklagte in einem Artikel über die Historiographie zur Separation Panamas das Fehlen von Forschungen über die Mitwirkung der Bevölkerung Panamas. Josef Opatrný: El año 1903 en la historiografía panameña. In: Ibero-americana pragensia, Bd. 15, 1981, S. 83ff.

24 „[...] un repaso cuidadoso de los hechos que rodearon a cada una de esas coyunturas muestra que, más que un proceso de conformación nacional diferenciado de Colombia, estos movimientos expresaron conflictos políticos (liberales vs conservadores), económicos (librecambismo vs proteccionismo) y administrativos (federalismo vs centralismo).“ Olmedo Beluche: Historia desconocida: La separación de Panamá no fue producto de una revolución popular. In: <http://www.eltiempo.terra.com.co/proyectos/sepanama> [4.11.2003].

zunehmen.<sup>25</sup> 1902 willigten die aufständischen Liberalen in den von den USA gewünschten Waffenstillstand ein, weil sie eine US-Intervention verhindern wollten. Der *Panama Railroad*, der *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* und den US-Kriegsschiffen misstraute die Mehrheit der Isthmusbevölkerung mindestens so sehr wie dem kolumbianischen Zentralismus.<sup>26</sup> Das in den 1930er Jahren publizierte Werk des Panamaers Óscar Terán, der aus kolumbianisch-nationalistischen Gründen die Separation ablehnte, war den Befürwortern der „Unabhängigkeit“ daher ein Dorn im Auge. Terán hatte als Repräsentant Panamás dem *Hay-Herrán*-Vertrag zugestimmt. Er hatte genügend Entwicklungsmöglichkeiten für den Isthmus unter kolumbianischer Regierung gesehen. Darüber hinaus glaubte er, dass in den zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen alles mit rechten Dingen zugegangen sei.<sup>27</sup>

Die panamaische „Unabhängigkeit“ war keine heroische Tat von Revolutionären, die bereit waren, ihr Leben und ihr Vermögen für ihre Ideale zu opfern. Vergleicht man die Ablösung des Isthmusdepartements von Kolumbien mit der „ersten Unabhängigkeit“, der Trennung der *Audiencia Panamá* von der spanischen Krone, so fallen zwei Unterschiede auf: Während zum einen der Unabhängigkeitsprozess der *Audiencia* bis zum Anschluss an Großkolumbien mehr als ein Jahrzehnt dauerte, war die „zweite Unabhängigkeit“ nach wenigen Stunden, in Rekordzeit abgeschlossen. Zum anderen mussten für die „erste Unabhängigkeit“ auf wechselnden Schauplätzen in ganz Spanisch-Amerika zahlreiche Patrioten ihr Leben lassen;<sup>28</sup> in der „zweiten Unabhängigkeit“ brauchten die Separatisten, deren Aktionsfeld sich auf die Stadt Panamá beschränkte, jedoch ihren Heldenmut nicht zu beweisen, denn sie wurden durch US-Truppen von ihrem eigentlichen Gegner abgeschirmt. Der Kommandant des Kriegsschiffes *Nashville* ließ in Colón 150 *marines* an strategischen Stellen postieren. Mit dieser Maßnahme wurde verhindert, dass die kolumbianischen Soldaten des *Batallón Tiradores* nach Ciudad de Panamá gelangten, um die dortige Verschwörung zu beenden. Die *Panama Railroad* hatte ihr Rollmaterial in die Departementshauptstadt verlagert. Die Chronisten der panamaischen „Unabhängigkeit“ registrierten lediglich zwei Opfer: einen Chinesen und einen Esel.

25 Vgl. zur Entwicklung von Porras' Denken zwischen 1902 und 1904 Jorge R. Gibbs C./ Régulo Ríos: Estudio de la interpretación de la independencia de Panamá por autores panameños. Trabajo de graduación, Escuela de Filosofía e Historia, Universidad Nacional de Panamá, Ciudad de Panamá 1970, S. 61-68.

26 Thomas Fischer: Antes de la separación de Panamá: La Guerra de los Mil Días, el contexto internacional y el Canal. In: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 25 (1998), S. 100-106; Helen Delpar: Colombia. Troubled Friendship. In: Thomas M. Leonard (Hg.): United States-Latin American Relations 1850-1903. Tuscaloosa/London 1999, S. 76.

27 Óscar Terán: Del Tratado Hay-Herrán al Tratado Hay-Bunau-Varilla. Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia "La pérdida de Panamá" y en Panamá "Nuestra independencia de Colombia". Bogotá 1979 [Erstaufgabe 1934/35]. Vgl. Meding: Panamá, S. 93f.

28 Die entscheidenden Schlachten fanden allerdings nicht auf dem Isthmus statt.



Sie starben aufgrund der Beschießung durch das Kriegsschiff *Bogotá*, das in der Bucht von Panamá Position bezogen hatte. In der kolumbianischen Flagge erinnert die rote Farbe an das Blut der Patrioten in den Unabhängigkeitskriegen. Auch die von Manuel Amador Guerrero, dem Sohn des Separatisten, entworfene und 1904 von der Nationalversammlung autorisierte panamaische Flagge enthält die rote Farbe. Allerdings ist ihre Bedeutung anders auszulegen, denn außer dem erwähnten Chinesen sind auf panamaischer Seite keine Menschen durch Konfrontation mit kolumbianischen Truppen zu Tode gekommen. Rot steht in Panamá für die Liberale Partei, die von den (konservativen) Separatisten dem inneren Frieden zuliebe formal gleichberechtigt neben dem Blau, das für die Konservative Partei steht, in die Nationalflagge aufgenommen wurde.<sup>29</sup>

Insgesamt ist die These einer erfolgreichen, antikolonialen Autonomiebewegung äußerst fragwürdig. Dem Bau des Kanals, den der kolumbianische Senat aus Gründen der nationalen Ehre, fehlender Souveränitätsgarantien in der Kanalzone sowie kleinmütiger finanzieller Gegenleistungen für die „Rechte“<sup>30</sup> abgelehnt hatte, stimmten die Separatisten in Panamá zu. Sie trafen damit alle Vorkehrungen, damit die USA unverzüglich die Aushubarbeiten am Isthmus aufnehmen konnten. Aber als Preis für die erlangte staatliche Souveränität gaben sie die strategischen Kompetenzen hinsichtlich des Baus und des Betriebs des Kanals, d. h. das Kernstück des Transitkonzepts, an eine externe Macht ab. Denn mit der Ratifizierung der Kanalkonvention erteilte die Nationalversammlung ihre Zustimmung zur geographischen und völkerrechtlichen Trennung des Landes; sie ließ zu, dass die USA die Hoheitsrechte in der Kanalzone und die Kontrolle über die Wasserstraße „auf ewig“ erhielten. Das panamaische Staatsvolk bezahlte für das von wenig Patriotismus zeugende Handeln der separatistischen Eliten mit einem beinahe hundertjährigen Kampf zur Revision der Vereinbarungen, mit denen dieser Souveränitätsverzicht zugunsten der USA rechtlich abgesichert war.

Obwohl somit das Ergebnis der Separatisten nach nationalen Kriterien wenig überzeugend ausfiel, verbreitet das offizielle Panamá hundert Jahre nach der Abtrennung von Kolumbien noch immer die Version der Befreiung aus einem kolonieähnlichen Zustand. Die Ereignisse von 1903 werden laut Eulibiades Chérigo, dem *Supervisor Nacional de Geografía e Historia de Educación Media Académica* in den Schulen unter Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht der Nationen nach wie vor wie ein Märchen erzählt: “En el momento en que los liberales y conservadores estaban trenzados en la Guerra de los Mil Días, los istmeños dijeron: No vamos a ser más colombianos, vamos a ser panameños.”<sup>31</sup>

29 Meding: Panama, S. 90; Símbolos patrios. In: <http://www.pa/patria/simbolos.html>. [13.2.2004].

30 Die USA verpflichteten sich zu einer einmaligen Zahlung von 10 Millionen US-Dollar sowie zu einer jährlichen Miete von 250.000 US-Dollar.

31 Francisco Celis Albán: La otra cara de una triste historia de la creación de la República de Panamá. En: <http://www.eltiempo.terra.com.co/proyectos/sepanama>. [4.11.2003].

Die Mehrheit panamaischer Historiker – auch linke Nationalisten gehören dazu – haben Geschick in der Einarbeitung revisionistischer Positionen bewiesen, ohne zugleich die teleologische, auf die Autonomie zustrebende Tendenz der „panamaischen Nation“ zu opfern.

## 2. Die Imperialismusthese

Stellt die Autonomiethese das Handeln der panamaischen „Unabhängigkeitshelden“ und das „Volk“ in das Zentrum ihrer Analyse, so betrachtet die Imperialismusthese die Entstehung der Republik Panamá als Nebenprodukt der Expansion der USA im Karibikbecken und im pazifischen Raum. Ähnlich wie die Perspektive der Autonomie unterliegt auch die imperialistische Deutung einem Determinismus. Allerdings wird die vorbestimmte Abtrennung Panamás von Kolumbien in der imperialistischen Perspektive auf ökonomische Strukturen und geopolitische Konstellationen zurückgeführt.<sup>32</sup> Diese Version der Separation Panamás von Kolumbien wird hauptsächlich von der US-Historiographie vertreten. Spätestens seit dem „Spanisch-Amerikanischen Krieg“ von 1898, dessen Kernstück die militärische Intervention Kubas war, bildete sich in den USA ein Konsens über die Notwendigkeit einer Wasserstraße zwischen Atlantik und Pazifik aus geostrategischen Erwägungen heraus.<sup>33</sup> Um in den kubanischen Unabhängigkeitskrieg eingreifen zu können, musste das zur Pazifikflotte gehörende Kriegsschiff *Oregon* eine 68-tägige Reise um das Kap Hoorn zurücklegen.<sup>34</sup> Ein von den USA kontrollierter Kanal durch den Isthmus galt für das politische Establishment und einen wachsenden Teil der Publizistik daher als unverzichtbar.

Eine regierungsfreundliche Deutung der Separation Panamás geht von realistischen Prämissen aus.<sup>35</sup> Danach war die Abtrennung des kolumbianischen

---

32 Es gibt viele Imperialismusdefinitionen. Ich verwende hier diejenige von Osterhammel: „Imperialismus ist der Begriff, unter dem alle Kräfte und Aktivitäten zusammengefaßt werden, die zum Aufbau und zur Erhaltung [...] transkolonialer Imperien beitrugen. Zum Imperialismus gehört auch der Wille und das Vermögen eines imperialen Zentrums, die eigenen nationalstaatlichen Interessen immer wieder als imperiale zu definieren und sie in der Anarchie des internationalen Systems weltweit geltend zu machen.“ Osterhammel: *Kolonialismus*, S. 27.

33 Alfred Charles Richard, Jr.: *The Panama Canal in American National Consciousness, 1870-1990*. New York/London 1990, S. 60-66.

34 Admiral Alfred T. Mahan hatte bereits zu Beginn der 1890er Jahre den Ausbau der Flotte gefordert. Um diese rasch und wirksam einsetzen zu können, sei der Bau eines transisthmischen Kanals, möglichst unter der Kontrolle der Navy, unerlässlich. Richard, Jr.: *The Panama Canal*, S. 51-54; Krosigk: *Panama*, S. 139 f.

35 Nach der realistischen Theorie Internationaler Beziehungen entsteht die Souveränität der Staaten letztlich in Relation zu ihrer Macht. Die Grundlage der Macht bildet dabei die Summe von geographischen Faktoren, natürlichen Ressourcen, industrieller Kapazität, militärischem Potenzial, Bevölkerung, „Nationalcharakter“, „nationaler Moral“,

Isthmusdepartements unter den gegebenen Umständen die billigste und effizienteste Lösung eines Problems, das vitale Interessen der USA tangierte.<sup>36</sup> Zwar begrüßte die Mehrheit der US-Presse (*Outlook, Independent, World's Work, Current Literature, World Today, Wall Street Journal*) und der Politiker die Abtrennung Panamá's von Kolumbien; aber eine bedeutende Minderheit meldete erhebliche Vorbehalte hinsichtlich der Vorgehensweise der Administration Roosevelts und anderer Akteure an.<sup>37</sup> Sie rückte völkerrechtliche und moralische Aspekte in den Vordergrund. Die Durchsetzung der Expansionsinteressen war diesem Standpunkt zufolge in keiner Weise eine Berechtigung zur Machtpolitik auf Kosten eines schwächeren Staates gewesen. Daraus leitete sich der Wunsch ab, zusammen mit Kolumbien nach einer Lösung für das begangene Unrecht zu suchen. Auch in kolumbianischen Schriften und in der übrigen lateinamerikanischen Publizistik wurde dieser Standpunkt vertreten.<sup>38</sup>

Ende des Jahres 1901 hatte Großbritannien im Hay-Pauncefote-Abkommen die Zustimmung für den Bau und Betrieb eines US-amerikanischen Kanals erteilt. Bedingung war, dass er dem Welthandel offen stünde. Im Juni 1902 erließ der US-Kongress ein nach dem Senator John D. Spooner benanntes Gesetz (*Spooner Act*), das die Regierung der USA autorisierte, mit Kolumbien einen Vertrag zum Bau des Kanals zwischen Ciudad de Panamá und Colón auszuhandeln. Damit war die „battle of the two routes“<sup>39</sup> zugunsten Kolumbiens entschieden. Thomas D. Schoonover und Walter LaFeber gehen davon aus, dass, nachdem in Washington die Weichen für die Panamá-Option gestellt waren, auch in der Hauptstadt in Absprache mit einflussreichen Kreisen an der Wall-Street in New York über die Modalitäten des Baus entschieden wurde. Mindestens drei Szenarien standen zur Debatte: das legalistische, das auf einem zwischenstaatlichen „Kanalvertrag“ mit Kolumbien basierte; die Eroberung und erzwungene Eingliederung des *Departamento* Panamá in das Territorium der USA; und die „Unabhängigkeit“ des Isthmusgebiets mitsamt anschließendem „Kanalvertrag“ mit Panamá. Nach der Zurückweisung des *Hay-Herrán*-Vertrags in Bogotá handelte „Washington“ der Imperialismusthese zufolge. Die außenpolitischen Entscheidungsträger glaubten demnach, die Kanalpläne durch Gründung eines kontrollierbaren Kleinstaates am besten verwirklichen zu können. Die US-ame-

---

der Qualität der Diplomatie und Befähigung der Regierung. Jeder Staat strebt nach Macht, die Durchsetzung der Macht außerhalb der eigenen Staatsgrenzen kann der Sicherung der eigenen Souveränität dienen. Hans J. Morgenthau: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York 1948, S. 80-108.

36 Vgl. hierzu die Nachweise bei Meding: Panama, S. 96.

37 Vgl. Richard, Jr.: *The Panama Canal*, S. 170ff.; Terence Graham: *The „Interests of Civilization“? Reactions in the United States against the „seizure“ of the Panama Canal Zone, 1903-1904*. Lund 1983.

38 Joseph L. Arbena: *Colombian Reactions to the Independence of Panama, 1903-1904*. In: *The Americas* 33 (1976) 1, S. 148; Edward Bradford Burns: *The Recognition of Panama by the Major Latin American States*. In: *The Americas* 26 (1970) 1, S. 3-14.

39 Conniff: *Panama and the United States*, S. 56.

rikanischen Behörden waren über die Vorbereitungen zur Unabhängigkeits-erklärung in Panamá informiert. Dies gestattete es der Administration Roosevelt, *marines* nach Colón zu schicken, die dann verhinderten, dass kolumbianische Soldaten von Colón nach Ciudad de Panamá gebracht werden konnten.

Schoonover weist nach, dass John Bassett Moore, Professor für internationales Recht an der Columbia University, für den *Assistant Secretary of State*, Francis B. Loomis, die entscheidende Begründung für die Abtrennung Panamá's von Kolumbien und die US-amerikanische Inbesitznahme der Kanalzone lieferte.<sup>40</sup> Die Polizistenrolle der USA auf dem Isthmus sei durch Tradition und den *Bidlack-Mallarino*-Vertrag genügend abgesichert, stand in seinem Memorandum.<sup>41</sup> Im Unterschied zu Privatunternehmen seien die Vereinigten Staaten im Konfliktfall ausreichend legitimiert, um ihre Interessen durchzusetzen: „The United States [...] can take care of the future“.<sup>42</sup> Moore nahm an, dass es ein höheres, außerhalb der ausschließlichen Kompetenz der Nationalstaaten stehendes Recht gebe. Hierzu zählten etwa die bürgerlichen Freiheiten, die Menschenrechte und die Transitstraßen zum Nutzen aller. Er ging davon aus, dass die USA dazu berufen seien, über diese verbindlichen Regelungen zu wachen. Laut Schoonover griff die Administration Roosevelt diese Argumentation zur Rechtfertigung ihres Handelns bei der Abtrennung Panamá's von Kolumbien auf, indem sie ebenso wie bereits bei der „Befreiung“ Kubas von der spanischen Kolonialherrschaft vorgab, eine „zivilisatorische“ Aufgabe zu erfüllen.<sup>43</sup> Der US-amerikanische Historiker E. Taylor Parks widerlegte jedoch bereits 1934 diese Begründung als ex-post-Konstruktion. Eine solche Politik habe es gegenüber Kolumbien nie gegeben.<sup>44</sup> Auch im kolumbianischen Schrifttum verfestigte sich das Bild von

40 Bereits Eduardo Lemaître hatte sich auf dieses Dokument gestützt. Eduardo Lemaître: Panamá y su separación de Colombia. 4. Auflage. Bogotá 1993, S. 463-467.

41 Der Vertrag wurde 1846 zwischen dem kolumbianischen Außenminister, Manuel Laria Mallarino, und dem US-amerikanischen Repräsentanten in Bogotá, Benjamin Bidlack, abgeschlossen. Dieses Abkommen garantierte den USA den freien Transit über den Isthmus. Zur Aufrechterhaltung der Sicherheit auf dem Isthmus wurde ihnen ein Interventionsrecht zugestanden. Gleichzeitig verpflichteten sich die USA, die Souveränität Kolumbiens anzuerkennen.

42 Thomas D. Schoonover: The United States in Central America, 1860-1911. Episodes of Social Imperialism & Imperial Rivalry in the World-System. Durham/London 1991, S. 100f.

43 Die Anteilnahme der US-Bevölkerung an der „Befreiung“ Kubas war allerdings ungleich größer als an der „Befreiung“ Panamá's. Zur Rechtfertigung der Rolle der USA bei der militärischen „Befreiung“ Kubas Sylvia Hilton/Steve J. S. Ickingrill: „Americana en letra y espíritu“. La doctrina Monroe y el presidente McKinley en 1898. In: Cuadernos de Historia Contemporánea (1998) 20, 205-219; Sylvia Hilton: La „nueva“ Doctrina de Monroe de 1835 y sus implicaciones para el Caribe español: algunas interpretaciones. In: Anuario de Estudios Americanos 55 (1998) 1, S. 125-151.

44 E. Taylor Parks: Colombia and the United States 1765-1934. New York 1968 [Neuaufgabe], S. 426. Vgl. Walter LaFeber: The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective. Oxford 1989. [Erweiterte Ausgabe; erste Auflage 1978], S. 28. Insofern ergeben sich erstaunliche Parallelen zur Historiographie über den „Spanisch-

Roosevelt als einem Präsidenten, der seine Macht auf Kosten des internationalen Rechts missbraucht hatte.<sup>45</sup> Schoonover geht mit der US-Regierung hart ins Gericht: „The question, simply put, is whether Colombia’s alleged misconduct – in refusing to perfect a treaty granting the United States the right to build at the isthmus – freed U.S. decision makers from moral responsibility for Colombia’s loss of sovereignty over Panama and justified high-handed behaviour on the part of U.S. officials.“<sup>46</sup> Die Zurückweisung des *Hay-Herrán*-Vertrages durch den kolumbianischen Senat sei ein Vorgang gewesen, von dem sich keine völkerrechtliche oder moralische Notwendigkeit zur von den USA geförderten Abtrennung Panamás von Kolumbien ableiten ließ.<sup>47</sup> Dessen war sich der Präsident der USA – nach den Vertretern der Imperialismusthese der oberste Designer und Vollstrecker der US-Expansion im Karibikbecken von 1901 bis 1909 – bewusst.

Die Roosevelt-Administration unternahm daher, Schoonover zufolge, alles, um ihre aktive Teilnahme bei der Abtrennung Panamás von Kolumbien zu vertuschen: Die Anstiftung zur Separation, die logistische Unterstützung und die militärische Hilfe bei der Durchführung – US-amerikanische *marines* verhinderten, dass kolumbianische Soldaten von Colón nach Ciudad de Panamá gebracht wurden – sowie die Ausübung von massivem Druck auf die Separatisten zur rechtlichen Absicherung der US-Interessen sind in US-amerikanischen Archiven kaum dokumentiert. Einerseits erachtete man in Washington die *Monroe*-Doktrin nicht als glaubwürdige Begründung für die aktive Rolle bei der „Unabhängigkeit“ des kolumbianischen Isthmusdepartements, denn die Gefahr einer europäischen Einmischung war wegen der vertraglichen Vereinbarung mit Großbritannien und dem französischen Interesse an einer Übertragung der Kanalrechte nicht vorhanden.<sup>48</sup> Andererseits konnte sich die US-amerikanische Regierung nicht auf den *Bidlack-Mallarino*-Vertrag berufen, da diesem Vertrag zufolge Interventionen die Souveränität Kolumbiens nicht gefährden durften. In den Verlautbarungen der US-Regierung wurde daher nicht das nationale Interesse als Hauptgrund für die Abtrennung Panamás von Kolumbien genannt, sondern vielmehr das Unabhängigkeitsstreben der freiheitsliebenden panamaischen Bevölkerung unterstrichen. Danach reduzierte sich das Handeln der USA auf eine humanitäre Mission zur Befreiung von Menschen, die nicht durch eigenes Verschulden in Not geraten waren, so wie dies Moore den Entscheidungsträgern in Washington nahe gelegt hatte. Moore zufolge blieben die USA „entirely free

---

Amerikanischen Krieg“ von 1898, in der ebenfalls seit langem eine Debatte über vorgebliche und tatsächliche Kriegsziele des Präsidenten William McKinley (1897-1901) stattfindet.

45 Joseph L. Arbena: The image of an American imperialist: Colombian views of Theodore Roosevelt. In: West Georgia College, Studies in the Social Sciences 6 (1967) 1, S. 3-27.

46 Schoonover: The United States in Central America, S. 97f.

47 Ebenda, S. 98.

48 René Moulin: Une Année de politique extérieure. Paris 1904, S. 214f.

from any connection with the recent revolutionary movement on the Isthmus of Panama“.<sup>49</sup>

Auch wenn Roosevelt in seinen 1913 veröffentlichten Erinnerungen keine Zweifel daran ließ, dass sein wichtigstes außenpolitisches Amtsgeschäft als Präsident der Vereinigten Staaten der Panamakanal darstellte,<sup>50</sup> unterdrückte er jeden Hinweis, der ihn vor der nationalen und internationalen Öffentlichkeit als direkt Verantwortlichen für die Separation hätte kompromittieren können.<sup>51</sup> Roosevelt suggerierte, dass die Republik Panamá das Werk von mutigen und fähigen Unabhängigkeitskämpfern sei, die sich aus der zerstörerischen Umklammerung eines nach „Banditenmoral“ geführten Staates mit einem unverantwortlichen und mit absoluter Macht ausgestatteten Präsidenten und des „Kongresses aus Marionetten“ entziehen wollten.<sup>52</sup> Roosevelt schrieb: „Every functional consideration of international morality and expediency, of duty to the Panama people, and of satisfaction of our own national interests and honor, bade us take immediate action.“<sup>53</sup>

Allerdings herrschte hinsichtlich der Rolle der Administration Roosevelt nicht nur in Lateinamerika, sondern auch in den USA selbst Diskussionsbedarf. Das Außenpolitische Komitee des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten stellte 1912 Nachforschungen über die Rolle der Regierung bei der „Unabhängigkeit“ Panamá an. Ein 600 Seiten starker Bericht mit dem Titel „The Story of Panama“ war das Resultat. Roosevelt selbst konnte wenig angelastet werden, währenddessen die Machenschaften des New Yorker Anwalts und Lobbyisten William N. Cromwell deutlich herausgestellt wurden.<sup>54</sup>

### 3. Bunau-Varilla und die These des internationalen Kapitals

Eine dritte Interpretationsrichtung sieht kommerzielle Kräfte am Werk. Agenten der *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* und andere Spekulanten, die mit dem Kanalbau Geld verdienen wollten, waren dieser These zufolge die wahren Impulsgeber für die Separation Panamá von Kolumbien. Diese hätten bei den

---

49 Schoonover: *The United States in Central America*, S. 104.

50 Theodore Roosevelt: *An Autobiography*. New York 1985, S. 526.

51 Ebenda, S. 536-538.

52 Roosevelt: *An Autobiography*, S. 539f.

53 Ebenda, S. 538.

54 United Congress, House Committee on Foreign Relations (Hg.): *The Story of Panama: Hearing on the Rainey Resolution before the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives, January 26 through February 20, 1912*. Washington 1913. Vgl. Ovidio Diaz Espino: *How Wall Street created a nation : J. P. Morgan, Teddy Roosevelt, and the Panama Canal*. New York 2001, S. 190-192. Die im Bericht zusammengetragenen Kritikpunkte am Handeln der Regierung in Washington werden von Georges Fischer zusammengefasst. Georges Fischer: *Les États-Unis et le Canal de Panama*. Paris 1979, S. 34-40.



politischen Entscheidungsträgern und den Massenmedien in den USA geschickt Lobbying betrieben und dadurch die Panamá-Option im Rennen zwischen Nicaragua und Panamá um den Isthmus-Kanal erzwungen. Außerdem seien sie die Geldgeber der Summen gewesen, mit welchen die panamaischen Separatisten kolumbianische Offiziere und Soldaten kauften. Schließlich hätten sie mit Lobbying und Bestechungszahlungen auch die Übertragung der Rechte und Immobilien der *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* an die USA nach ihren Wünschen modelliert. Diese Version der Separation Panamás untergliedert sich in einen personalistischen und einen strukturalistischen Interpretationsstrang. Während ersterer die Tatkraft einzelner Personen hervorhebt, betont letzterer das Handeln von miteinander vernetzten Personengruppen, deren Motive im Profitstreben von Einzelpersonen oder kapitalistischen Unternehmen zu suchen waren.

Ähnlich wie im Falle der Imperialismusthese bilden umstrittene autobiographische Aufzeichnungen eines direkt Involvierten einen wichtigen Referenzpunkt für die Erklärung der Abtrennung Panamás von Kolumbien: die Memoiren des ehemaligen Ingenieurs der 1889 gescheiterten Kanalgesellschaft von Ferdinand de Lesseps, Philippe Bunau-Varilla. Das Werk des Franzosen wurde 1920 in englischer Sprache publiziert. Der Autor kontextualisierte die Frage des Kanalbaus, indem er diesen in die lange Geschichte des Konflikts zwischen Europa (angeführt durch Deutschland) und Amerika (angeführt durch die USA) einbettete und seine eigenen Verdienste als Promotor der Unabhängigkeit und des Kanalvertrags herausstellte.<sup>55</sup> Bunau-Varilla diente sich mit seinen Äußerungen der US-amerikanischen Öffentlichkeit als Figur mit bedeutenden Verdiensten bei der Übertragung der Bau- und Betriebsrechte an die USA an. Von der hinsichtlich der Separation Panamás affirmativen Richtung der US-Historiographie wurde er daher als mutiger Zivilisationsbringer gepriesen. Der panamaische Separatist Amador Guerrero nahm in dieser Version lediglich die Rolle eines Juniorpartners ein. Die Eliten in Panamá machten dagegen den „Ausländer“ Bunau-Varilla zum Sündenbock für die Versäumnisse bei der Konstruktion des souveränen Staates. Für sie war er das Hindernis, das Amador Guerrero im Weg stand, um den USA würdigere Bedingungen für autonomes Handeln abzurufen.

Eine Bunau-Varilla-freundliche Geschichte liefert der US-amerikanische Publizist David McCullough in seinem viel gelesenen Epos „The Path Between the Seas“. Er stellt den Franzosen als von der „Kanal-Idee“ besessenen Macher, als Vollstrecker von de Lesseps' Traum vom Sieg des Menschen über die Natur dar. Er schreibt ihm Eigenschaften und Werte zu, mit denen man sich in den USA identifizieren kann. Bunau-Varilla sei „practical, personable, exceptionally in-

55 Philippe Bunau-Varilla: *The Great Adventure of Panama. Wherein Are Exposed Its Relation to the Great War and also the Luminous Traces of The German Conspiracies Against France and the United States*. Garden City/New York/London 1920, v.a. S. 81ff.

telligent“ gewesen.<sup>56</sup> McCullough zufolge zeigte sich Bunau-Varilla besorgt darüber, dass die Rechte der *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* 1904 ausliefen und wurde so zum bevorzugten Fürsprecher für den „US-amerikanischen Kanal“. Er eignete sich für diese Aufgabe, weil er aufgrund seiner langjährigen Präsenz am Isthmus dem Direktorium und den Aktionären der französischen Kanalgesellschaft, sonstigen kommerziellen Interessen wie dem *Crédit Lyonnais* sowie den involvierten US-Interessen glaubwürdig erschien. Dank seiner Beziehungen zu den lokalen Führungsgruppen in Panamá, seines technischen und wirtschaftlichen Sachverständes und seines exzellenten externen Netzes bis hin zur US-Presse, dem *Secretary of State* John Hay, Loomis, Moore und sogar Roosevelt war er dieser Geschichte zufolge der eigentliche „Vater“ der panamaischen Separation.

Kein Zweifel, Bunau-Varilla war eine wichtige Figur in der Ablösung Panamás von Kolumbien. In seinen Audienzen mit Roosevelt und Hay hatte sich der Franzose selbst vergewissern können, dass in Washington große Sympathien für die Separation vorhanden waren. Man hatte ihm bedeutet, dass diese rasch erfolgen müsse.<sup>57</sup> Bunau-Varilla war, mit anderen Worten, eine der wenigen Personen, die wusste, dass die ranghöchsten und einflussreichsten Politiker in den USA einer raschen Separation wohlwollend gegenüberstanden. Er konnte sich ausrechnen, welches die geschickteste Taktik und wann der günstigste Moment zur Umsetzung dieser Option war. Die historische Leistung des Franzosen bestand folglich darin, dass er aus seinen Washingtoner Gesprächen die zur Verwirklichung seiner Ziele richtigen Schlüsse zog und die an der Separation Panamás Interessierten auf den entscheidenden Moment einschwor. Der panamaische Emissär, Amador Guerrero, war in Washington nie empfangen worden.

Charles D. Ameringer, Gustave Anguizola und Ernesto Jesús Castillero Reyes beurteilen Bunau-Varillas Rolle weitaus kritischer.<sup>58</sup> Sie stellen den Franzosen als geltungssüchtigen Mann dar, der in Wirklichkeit in erster Linie den Interessen der französischen Gesellschaft (respektive ihrer Geschäftsführung und Aktionäre) sowie der USA diene. Sie belassen es aber nicht bei dieser funktionalen Analyse, sondern bezweifeln darüber hinaus die Motive Bunau-Varillas. Dieser sei kein „ehrlicher Makler“ im Dienste des Kanals gewesen. Vielmehr betonten sie, dass Bunau-Varilla die panamaische Souveränität für einen „US-amerikanischen Kanal“ geopfert habe. Auch habe er nicht davor zurückge-

---

56 David McCullough: *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*. New York 1977, S. 277.

57 Der beste Zeitpunkt war nach LaFeber zwischen den Kongresswahlen und der Konstituierung des neuen Parlamentes. LaFeber: *The Panama Canal*, S. 27.

58 Charles D. Ameringer: *The Panama Canal Lobby of Philippe Bunau-Varilla and William Nelson Cromwell*. In: *American Historical Review*, 68 (1963) 2, S. 346-363; Gustave Anguizola: *Philippe Bunau-Varilla. The Man Behind the Canal*. Chicago 1980, S. 203ff.; Ernesto Jesús Castillero Reyes: *El profeta de Panamá y su gran traición: el tratado del canal de Panamá y la intervención de Bunau Varilla en su confección*. Ciudad de Panamá 1998.

schreckt, massiv Bestechungsgelder einzusetzen, um seine Ziele zu verfolgen. Nach dieser Lesart ist die Separation Panamá von Kolumbien zwar ebenfalls Bunau-Varilla zu verdanken, aber die historische Größe des französischen Ingenieurs wird durch dessen zweifelhafte Moral geschmälert. In der jüngeren offiziellen panamaischen Historiographie dient die Figur des Ausländers Bunau-Varilla daher dazu, die mit der Staatsgründung und dem Bunau-Varillaschen Kanalvertragscoup verbundenen Souveränitätseinschränkungen zu entschuldigen. Für Castellero Reyes beging Bunau-Varilla schlicht Verrat an der panamaischen Nation. Er ist das schwarze Schaf unter den „Revolutionären“, das aus dem Heldenkabinett der Nation verstoßen wurde. Wie Meding feststellt, machten es sich freilich die panamaischen Separatisten mit dem Bauernopfer Bunau-Varillas zu leicht, denn sie waren es, die den Kanalvertrag ratifizierten.<sup>59</sup>

Zweifellos ist die Fokussierung auf eine einzige Persönlichkeit als Beweis für die Panamá-Option und die unblutige Abtrennung des Departements von Kolumbien eine unzulässige Verkürzung. Nicht nur ist darauf hinzuweisen, dass es auch objektive Faktoren wie die beiden Überseehäfen Ciudad de Panamá und Colón, die seismischen Bedingungen, die Vorarbeiten und das Know-how der französischen Gesellschaft, die funktionierende Eisenbahn und die insgesamt geringeren Aushubarbeiten gab, die für die Panamá-Variante sprachen, sondern auch das eigenständige Handeln Bunau-Varillas ist zu hinterfragen. Der kanadische Historiker James M. Skinner hat in seiner „trockenen“, auf intensivem Quellenstudium beruhenden Studie nachgewiesen, dass der Franzose zwar die niedrige Kunst der Intrige wie kein Zweiter beherrschte, aber keinesfalls völlig unabhängig agierte.<sup>60</sup> Die Pariser Hochfinanz und das *Big Business* zeigten sich nach Skinners Forschungen ebenso wie die französische Diplomatie zunehmend über den deutschen Expansionismus in Afrika und Asien besorgt. Um dieser Bedrohung entgegenzutreten, hätten sie zunehmend eine globale, von Nationalismen abgekoppelte Strategie vertreten. Im Falle der Investitionen in Panamá bedienten sie sich Bunau-Varillas und anderer Mittelsmänner: „In this light, the eagerness of Third Republic politicians and financiers to accommodate Washington and Wall Street becomes understandable, as does the increasing cordiality between Delcassé [französischer Außenminister] and Theodore Roosevelt.“<sup>61</sup> Skinner gewichtet den Einfluss des agilen und einflussreichen Cromwell, des Gründers des Anwaltsbüros *Sullivan & Cromwell*, höher als die Bunau-Varilla-Forschung. Er betont, dass die *Compagnie Nouvelle* sich 1896 seine Dienste sicherte. Cromwells Auftrag habe darin bestanden, die politische Klasse in Washington zu Befürwortern der Panamá-Option zu machen und die französische Gesellschaft auszukufen. Wer Skinners Text liest versteht, dass neben Bunau-Varilla eine Vielzahl anderer wichtiger Akteure im Spiel war.

59 Meding: Panama, S. 108.

60 Die neuere Forschung von Schoonover, Castellero Reyes, Beluche, Krosigk, Diaz Espino und Meding hat dieses Buch erstaunlicherweise nicht zur Kenntnis genommen.

61 Skinner: France and Panama, S. 149.

Skinner's Studie folgte 2001, rechtzeitig zu den Hundertjahr-Gedenkanlässen der Abtrennung Panamás von Kolumbien, das mit großem publizistischen Geschick lancierte Buch „How Wall Street created a nation : J. P. Morgan, Teddy Roosevelt, and the Panama Canal“ von Ovidio Diaz Espino. Wie sein Titel besagt, will der Hobbyhistoriker panamaischer Abstammung nachweisen, dass die Isthmusrepublik in Wahrheit durch ein Komplott von „Wall-Street“ entstanden ist.<sup>62</sup> Diese Version ist nicht neu. New Yorker Tageszeitungen verbreiteten sie bereits Ende 1903. Am 17. Januar 1904 veröffentlichte die *World* ihre Recherchen, über die sie folgenden Titel setzte: „Panama Revolution – A Stock Gabler's Plan to Make Millions!“<sup>63</sup> Diaz Espino behauptet, 1900 hätten einflussreiche US-amerikanische Spekulanten ein Syndikat gegründet, um anstatt in Nicaragua zu bauen, die Panamá-Route voranzutreiben. Sie hätten von enttäuschten Aktionären der *Compagnie Nouvelle* entwertete Anleihen aufgekauft. Nach drei Jahren harter Lobbyarbeit mit Geld und Argumenten seien sie mit dem *Spooner Act* am Ziel angelangt. Danach hätten sie sich ihre Investition mit für damalige Begriffe unglaublichen 40 Mio. US-Dollar entschädigen lassen. Ohne personelle Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft wäre dies nicht möglich gewesen, schreibt Diaz Espino 2003 in einem in Kolumbien veröffentlichten Aufsatz: “En 1900, un grupo de inversionistas liderado por William Nelson Cromwell, fundador de la prestigiosa firma neoyorquina de abogados Sullivan & Cromwell, y por el banquero J.P. Morgan, crearon un sindicato de financistas y políticos de Wall Street con el fin de comprar las acciones de la quebrada Compañía del Canal de Panamá, fundada por el constructor del Canal de Suez, Ferdinand de Lesseps. La empresa francesa poseía el derecho de construcción del Canal de Panamá; pero fracasó miserablemente en la tarea luego de haber gastado 250 millones de dólares en el intento. El sindicato incluía al cuñado del presidente Roosevelt y hermano del futuro presidente William Taft. Los mencionados empresarios invirtieron cerca de 3,5 millones de dólares y compraron aproximadamente dos tercios de la empresa que estaba en manos de pequeños accionistas diseminados por toda Europa. Luego los inversionistas pasaron los tres años siguientes persuadiendo a Estados Unidos de que comprara los activos sin valor por 40 millones de dólares, el pago de los cuales les revertiría luego.”<sup>64</sup> Diaz Espino zufolge ist die Republik Panamá das Nebenprodukt eines Komplotts skrupelloser Spekulanten und Betrüger, “parte de un plan maestro destinado a lograr que el gobierno de Estados Unidos le pagara una fortuna a un sindicato secreto de promotores norteamericanos y

---

62 Diaz Espino: *How Wall Street created a nation*. Spanisch: *El país creado por Wall Street: La historia no contada de Panamá*. Bogotá 2003. Vgl. ähnlich Olmedo Beluche: *Separación de Panamá: La historia desconocida*. In: *Credencial Historia*, Nr. 166, Oktober de 2003.

63 Skinner: *France and Panama*, S. 232.

64 Ovidio Diaz Espino: Panamá: “Made in the U.S.A.”. In: <http://www.Semana.terra.com.co/opencms/Semana/articulo.htm?id=74138>. [19.10.2003].

franceses a cambio de los derechos de Construcción del Canal de Panamá".<sup>65</sup> Die panamaischen Separatisten, aber auch die Regierung in Washington als Marionetten von "Wall-Street" – dies ist die brisante Botschaft von Diaz Espino. Dieser ebenso polemisch wie klug argumentierende Autor entzieht der Autonomiethese des offiziellen Panamá vollends den Boden. Seine Erkenntnisse werden von den Behörden Panamá und der officialistischen historischen Zunft, die ihn als Nestbeschmutzer betrachten, einfach negiert. Diaz Espinos Text hat meines Erachtens auch Schwächen. Ob beispielsweise die Regierung in Washington, die ein Ultimatum an die kolumbianischen Entscheidungsträger richtete, einfach als Vollstrecker des Willens von "Wall-Street" betrachtet werden kann, wie Diaz Espino suggeriert, ist doch sehr zu bezweifeln.

#### 4. Die Unregierbarkeitsthese

Die vierte These, die in der Historiographie kursiert, betrachtet die Ablösung Panamá aus der Perspektive des kolumbianischen Staates. Anders als die Imperialismusthese und die These des internationalen Kapitals, welche die Unabhängigkeit als Werk externer Kräfte interpretieren, aber auch abweichend von der Autonomiethese, die von einer willentlichen, quasi-kolonialen Unterdrückung durch „Bogotá“ ausgeht, hebt diese Perspektive die Unfähigkeit der kolumbianischen Politik hervor, das Isthmusdepartement in das nationale Territorium zu integrieren und die wirtschaftliche, gesellschaftliche und ethnische Dynamik auf dem Isthmus durch leistungsfähige Institutionen zu koordinieren. Diese Ansicht war nach der Separation Panamá in der kolumbianischen Öffentlichkeit und der Historiographie neben der aus Frustration geborenen Imperialismusthese weit verbreitet.<sup>66</sup> Sie entsprach der nationalen Befindlichkeit eines Landes, das in seinem Selbstverständnis zwar das Erbe des *Libertador* Simón Bolívar und des *Hombre de las Leyes* Francisco de Paula Santander verwaltete, aber in Wahrheit einer zerstörerischen territorialen Desintegration entgegensteuerte. Ein 1904 im liberalen *El Espectador* abgedruckter Kommentar malte ein düsteres Szenario: "El aislamiento en que viven las unas secciones con relación con las otras, la falta de vías públicas nacionales, la inaccesibilidad a ciertas regiones amortigua las palpitaciones del alma nacional y es propicio para fomentar regionalismo y gamonalismo, es decir, fuerzas centrífugas de oligarquías locales que favorecen la desintegración, un "estado aparte" y finalmente el separatismo."<sup>67</sup> Nach der Separation Panamá bildete sich in Kolumbien ein Parteien übergreifender Konsens, weitere Abspaltungen nicht zuzulassen und mittels einer politischen und wirtschaftlichen Integration der Regionen die Basis für eine moderne Nation zu legen. Der kolumbianische Historiker Eduardo

65 Ebenda.

66 Arbena: Colombian Reactions.

67 El Espectador, 18.2.1904.

Lemaitre verleiht dieser Interpretation in seinem Werk „Panamá y su separación de Colombia“ ein wissenschaftliches Fundament.

Diese Interpretation geht davon aus, dass es kolumbianischen Politikern seit der Erlangung der Unabhängigkeit in den 1820er Jahren aufgrund der geographischen Situation und des mangelnden Willens zur infrastrukturellen Anbindung an das übrige Territorium Kolumbiens nicht gelungen sei, die Isthmuszone in das staatliche Territorium zu integrieren und das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen. Dies habe sich am deutlichsten während der Bürgerkriege, der Bestrebungen von Panamaern zur Sezession und auch der fehlenden Disziplin seitens panamaischer Eliten, alle Abgaben an den Zentralstaat einzuziehen und abzuliefern, gezeigt. „Bogotá“ habe es somit versäumt, das Gewaltmonopol im Isthmusdepartement umfassend durchzusetzen.

Dies verweist auf einen anderen Punkt: In Kolumbien entwickelte sich ein nur wenig stabiles nationales Bewusstsein.<sup>68</sup> Kolumbien machte im 19. Jahrhundert lediglich eine „schwache Nationalisierung“ durch.<sup>69</sup> Ein Grund dafür dürfte darin bestanden haben, dass im dominanten konservativ-nationalistischen Konzept kein Platz für die Regionen war.<sup>70</sup> Es war genau diese Situation, die der Entstehung von „Nebenidentitäten“ und „wegstrebenden Kräften“ zuträglich war, wie dies der erwähnte Kommentar des *El Espectador* anklingen ließ.

Ebenso wie die Eliten auf nationaler Ebene scheiterten auch die Führungsgruppen auf dem Isthmus darin, eine Identität zu konstruieren, die auf dem von ihnen beherrschten Territorium Zusammenhalt stiftete. Weder die regionale Binnenkohäsion noch die von Kolumbien wegstrebenden Kräfte waren während des 19. Jahrhunderts im Isthmusdepartement besonders ausgeprägt.<sup>71</sup> Die Identität der Bevölkerung in der Isthmuszone wandelte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts insbesondere unter drei spezifischen Besonderheiten: Erstens

68 Auf dieses Argument bin ich in meinem Aufsatz „Colombia – Estado débil sin territorialidad entera“ eingegangen. [Im Druck].

69 Borja Riquer y Permanyer versteht unter Nationalisierung [im spanischen Fall] „aquel complejo proceso social por el cual diferentes colectivos acaban aceptando, de forma más o menos explícita, una “nueva conciencia” de pertenencia a una comunidad definida ya como “nación”. Este proceso implicaba tanto una evidente integración política, cultural lingüística e ideológica, como la identificación con las nuevas instituciones liberales, con sus signos y sus símbolos, así como con el discurso histórico justificador de todo ello.” Borja Riquer y Permanyer: La débil nacionalización española del siglo XIX. In: *Historia Social*, Nr. 20, 1994, S. 98.

70 Vgl. hierzu Rodolfo Arango: La construcción de la nacionalidad. In: Rubén Sierra Mejía (Hg.): Miguel Antonio Caro y la cultura de su época. Bogotá 2002, S. 125-153.

71 Zumindest waren diese Kräfte nicht stärker als diejenigen an der Costa Caribe, die 1875 eine Separation der Costa Caribe (einschließlich Antioquias und Panamá) versuchten. Das Ziel bestand unter anderem darin, die Kontrolle über die Außenzölle Cartagenas, Barranquillas und Santa Martas zu erlangen. Diese Separationsbewegung scheiterte aufgrund innerer Uneinigkeit und in Ermangelung internationaler Unterstützung schon nach kurzer Zeit. Vgl. hierzu James William Park: Rafael Nuñez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886. Baton Rouge 1985, S. 75-105.



nahm, wie erwähnt, der nordamerikanische Interventionismus bei inneren Unruhen unter Zustimmung kolumbianischer Zentralregierungen zu. Zweitens wurde der Isthmus mit dem Goldrausch der *fortyniner*, dem Eisenbahnbau durch ein US-amerikanisches Konsortium sowie der Niederlassung US-amerikanischer Kaufleute, Bankiers, Hoteliers und Industrieller zu einer Kontaktzone mit dem *yanquismo*, dessen Faszination sich die lokalen Eliten sowie der *pueblo* nicht entziehen konnten. Es handelte sich hier um einen der ersten Prozesse der Aneignung nordamerikanischen Lebensstils. Allerdings erfasste die „Nordamerikanisierung“<sup>72</sup> nicht alle Lebensbereiche und Gruppen der Bevölkerung und am allerwenigsten die politische Kultur. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die eingewanderten Arbeitskräfte aus China und den Antillen ihre eigenen Subkulturen bildeten. Die Isthmuszone war weit davon entfernt, eine homogene kulturelle Identität zu besitzen; vielmehr sollte man von einer hybriden, durch eine kleine, „nordamerikanisierte“ Oligarchie dominierten Kultur mit starken multi-kulturellen Variationen sprechen. Das große Werk der Schicksalsgemeinschaft hätte, wie Friedrich von Krosigk andeutet, darin bestanden, die überdeterminierte „Transitsituation“ in eine „Transmission“ umzuformen.<sup>73</sup> Diesen Schritt vollzogen die lokalen Eliten aber nicht. Ricaurte Soler, der einen materialistischen Ansatz vertritt, geht unter Bezugnahme auf das Werk Justo Arosemenas davon aus, dass die Liberalen, die ab Mitte des 19. Jahrhunderts auf dem Isthmusgebiet die Oberhand gewannen, es versäumten, unter föderalen Bedingungen eine Nation zu konstruieren, in der alle Bevölkerungsteile und politischen und kulturellen Strömungen repräsentiert wurden. Ihr zentrales Anliegen habe in der Durchsetzung der Eigentumsfreiheit bestanden. Dieses Kriterium sei jedoch als nationales Vehikel nicht genügend tragfähig gewesen.<sup>74</sup> Hinzuzufügen ist, dass die Diskrepanz zwischen der (partiell) transnationalen Isthmuszone und den restlichen, teilweise stark abgeschotteten Teilen des *Departamento* Panamá, vor allem den Territorien der *indigenas*, die Konstruktion einer „panamaischen“ Identität zusätzlich erschwerte.

Die Schwäche des kolumbianischen Staates und die Unfähigkeit der Eliten des Landes, ein breit verankertes Nationsprojekt zu entwerfen, aber auch die Fragi-

72 „Nordamerikanisierung“ wird als Teilkomponente eines angeblich umfassenden Prozesses der Modernisierung oder der Verwestlichung gesehen. Man meint damit die kulturelle Penetration von Gesellschaften durch Übernahme US-amerikanischer Modelle und Leitbilder (Wohlstandsgesellschaft, technologischer Fortschritt, individuelle Freiheit, Demokratie, rationelle Organisation der Arbeit, Wohnen, nach westlichem Way of Life gestaltete Freizeit). Das Phänomen kennzeichnet sich dadurch, dass sich weder die Lokalbevölkerung noch Außenstehende dieser Problematik vollauf bewusst werden. Vgl. zum Konzept der „Nordamerikanisierung“ v.a. den Sammelband von Gilbert M. Joseph u. a. (Hg.): *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*. Durham 1998.

73 Vgl. hierzu v. a. Friedrich von Krosigk: *Panama zwischen Mission und Intervention. Zum Dilemma einer Transitsituation*. In: *Hispanorama*, Nr. 90, November 2000, S. 26-33.

74 Ricaurte Soler: *Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad durante el siglo XIX*. Ciudad de Panamá 1954, S. 81-95.



lität des panamaischen Regionalismus wurden Kolumbien zu einem Zeitpunkt zum Verhängnis, als nicht nur in Europa, sondern auch in Lateinamerika ernsthafte Anstrengungen unternommen wurden, den Nationen ein kulturelles Fundament zu geben. Die kulturelle Aufladung des Nationskonzepts sollte die Integration der Massen erleichtern. „Homogene“ Nationen galten im angenommenen Kampf zwischen den Nationen als überlebensfähiger.<sup>75</sup> Der Krieg der Tausend Tage, dessen letzte Etappe sich im *Departamento* Panamá abgespielt hatte, zeigte mit aller Deutlichkeit, dass die Bevölkerung Kolumbiens nicht nur in eine liberale und eine konservativ-nationalistische Familie, sondern zudem in zahlreiche weitere Faktionen und regionale Gemeinschaften gespalten war.<sup>76</sup> In diesem historischen Moment politischer und wirtschaftlicher Erschöpfung sowie nationaler Desintegration machte sich in Panamá ein gewisses „sentimiento de autosuficiencia, al que se añadía un cierto relajamiento del sentido de Patria grande“ bemerkbar, das die Unabhängigkeitsbestrebungen begünstigte.<sup>77</sup>

Schließlich erkannten die mehrheitlich konservativen Politiker in Bogotá 1903 nicht, dass sich nach dem Erlass des *Spooner Act* der Handlungsspielraum zum Nachbessern dergestalt verengt hatte, dass eine Modifikation des bilateralen Vertrags nicht mehr in Frage kam. Exakt in diesem Sinne lautete die Botschaft des an den Präsidenten und den Senat Kolumbiens gerichteten Ultimatums John Hays. Der *Secretary of State* signalisierte, dass die USA die Nichtratifizierung des Vertrags nicht hinnehmen würden.<sup>78</sup> Als der kolumbianische Senat die Ratifizierung des *Hay-Herrán*-Vertrags ablehnte, leistete er sich einen teuren Luxus. Völkerrechtlich war er im Recht, aber er verfügte weder über ausreichend diplomatisches Geschick noch über machtpolitische Mittel, um seine Souveränität durchzusetzen. Welches auch immer die Hintergründe gewesen sein mögen, die Folgen für die kolumbianische Nation waren fatal. Die Senatoren und Präsident José Manuel Marroquín (1900-1904) handelten wenig professionell. Die Prämisse der Unregierbarkeitsthese lautet daher: Wäre Kolumbien nicht so fragmentiert gewesen und hätte das politische Establishment den panamaischen Führungsgruppen sowie den USA mehr Entgegenkommen gezeigt, dann wäre das Isthmusdepartement möglicherweise noch heute ein Teil dieses Landes.

- 
- 75 Dies ist die These von Mónica Quijada: *El paradigma de la homogeneidad*. En: Mónica Quijada/Carmen Bernand/Arnd Schneider: *Homogeneidad y nación – con un estudio de caso: Argentina, siglo XIX y XX*. Madrid 2000, S. 15-55.
- 76 Stephen J. Randall, *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*. Athens/London 1992, S. 78-88; Fischer, *Antes de la separación de Panamá*, S. 73-108.
- 77 Lemaitre: *Panamá*, S. 401. Siehe auch Stephen J. Randall: *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*. Athens/London 1992, pp. 78-88; Fischer: *Antes de la separación*, pp. 73-108.
- 78 Hay drohte: „If Colombia should now reject the treaty or unduly delay its ratification, the friendly understanding between the two countries would be seriously compromised that action might be taken by Congress next winter which every friend of Colombia would regret.“ Fischer: *Antes de la separación*, S. 107.

## 5. Fazit

In diesem Aufsatz habe ich gezeigt, dass die Separation Panamás von Kolumbien im Jahr 1903 vier historiographische Traditionen hervorgebracht hat, in denen die Ursachen für die Loslösung des Isthmus unterschiedlich gewichtet werden. Die schwächste der vorgestellten Interpretationen ist zweifellos der Autonomieansatz. Hier wird suggeriert, dass sich die Bevölkerung auf dem Isthmus als Schicksalsgemeinschaft konstituierte und sich – angeführt von einer progressiv-nationalistischen Elite – aus freiem Willen und weitgehend aus eigener Kraft von der zerstörerischen Umklammerung Kolumbiens befreite. Diese, vom offiziellen Panamá vertretene Deutung erklärt sich aus dem Rechtfertigungsdruck des „unabhängigen“ Panamá gegenüber Kolumbien und der internationalen Öffentlichkeit. Es fiel der kritischen Geschichtsforschung nicht schwer, diese These als *invention of tradition* zu entzaubern. Die jüngsten Generalangriffe von Ovidio Diaz Espinosa und Olmedo Beluche, zwei Wissenschaftlern mit panamaischen Wurzeln, zerstören die brüchige Autonomiekonstruktion vollends. Auch in Panamá beginnen sich immer mehr Menschen mit dem Gedanken anzufrunden, dass die Kanalrepublik nur unter ganz bestimmten Kontextbedingungen entstehen konnte, die dem Einfluss „Panamás“ entzogen waren. Hierzu ist in erster Linie das durch geostrategische Interessen begründete imperialistische Ausgreifen der USA in den Karibikraum zu zählen. In Washington bildete sich nach 1898 ein Konsens, dass diese Expansion durch eine Wasserstraße zwischen dem Pazifik und dem Atlantik unterstützt werden sollte. Diese These ist zweifellos eine notwendige Erklärung für das Drängen „Washingtons“ zu einem Kanalbau, aber keinesfalls eine hinreichende Begründung dafür, dass die Wahl schließlich auf Panamá und nicht etwa auf Nicaragua fiel. Den Ausschlag dafür, so behauptet eine dritte These, gab vielmehr ein Komplott von mit der *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* verbundenen Spekulanten und Agenten. Die These der Unregierbarkeit schließlich behauptet, dass für die Separation Panamás von Kolumbien als weiterer Grund die Schwäche der kolumbianischen Nation und die fehlende Professionalität der *clase dirigente* verantwortlich waren. Sie wiesen den Hay-Herrán-Vertrag zu einem Zeitpunkt zurück, in dem es aus der Sicht des Stärkeren nichts mehr zu verhandeln gab. Eduardo Lemaitre schrieb: „Aunque parezca increíble, la gran masa de la opinión no creyó que aquello tuviera consecuencias graves [...]“.<sup>79</sup> Die Politiker in Bogotá hatten keine überzeugende Strategie gegenüber Panamá und noch weniger hinsichtlich Verhandlungen mit „Washington“. Dies war zumindest der Eindruck, den die Akteure in Washington und die Verschwörer in Panamá gewannen. Aus dieser Analyse heraus erfolgten die in der Einleitung beschriebenen Vorgänge. Noch heute bezeichnet man sie in Panamá als „independencia de Colombia“ und in Kolumbien als „pérdida de Panamá“.

79 Eduardo Lemaitre: 1903: Panamá se separa de Colombia. In: Álvaro Tirado Mejía (Hg.): Nueva Historia de Colombia. Bd. I. Bogotá 1986, S. 137.

## Literatur

Ameringer, Charles D.: The Panama Canal Lobby of Philippe Bunau-Varilla and William Nelson Cromwell. In: *American Historical Review*, 68 (1963) 2, S. 346-363.

Anguizola, Gustave: Philippe Bunau-Varilla. The Man Behind the Canal. Chicago 1980.

Arango, Rodolfo: La construcción de la nacionalidad. In: Rubén Sierra Mejía (Hg.): Miguel Antonio Caro y la cultura de su época. Bogotá 2002, S. 125-153.

Arbena, Joseph L.: The image of an American imperialist: Colombian views of Theodore Roosevelt. In: *West Georgia College, Studies in the Social Sciences* 6 (1967) 1, S. 3-27.

Arbena, Joseph L.: Colombian Reactions to the Independence of Panama, 1903-1904. In: *The Americas* 33 (1976) 1, S. 148.

Arosemena, Pablo: *Escritos*. II Bde. Ciudad de Panamá 1903.

Beluche, Olmedo: Panamá ¿Proyecto o nación? Anotaciones para reinterpretar los sucesos de 1903 y la formación de la nación panameña. Ciudad de Panamá 1998.

Beluche, Olmedo: Historia desconocida: La separación de Panamá no fue producto de una revolución popular. In: <http://www.eltiempo.terra.com.co/proyectos/sepanama> [4.11.2003].

Beluche, Olmedo: Separación de Panamá: La historia desconocida. In: *Credencial Historia*, Nr. 166, Oktober 2003.

Bunau-Varilla, Philippe: *The Great Adventure of Panama. Wherein Are Exposed Its Relation to the Great War and also the Luminious Traces of The German Conspiracies Against France and the United States*. Garden City/New York/London 1920.

Burns, Edward Bradford: The Recognition of Panama by the Major Latin American States. In: *The Americas* 26 (1970) 1, S. 3-14.

Castillero Calvo, Alfredo: La independencia de Panamá de España. In: Alfredo Figueroa Navarro (Hg.): *El desarrollo de las ciencias sociales en Panamá. Estudio introductorio, antología y bibliografía*. Panamá 1983, S. 314-327.

Castillero Reyes, Ernesto Jesús: El profeta de Panamá y su gran traición: el tratado del canal de Panamá y la intervención de Bunau Varilla en su confección. Ciudad de Panamá 1998.

Celis Albán, Francisco: La otra cara de una triste historia de la creación de la República de Panamá. In: <http://www.eltiempo.terra.com.co/proyectos/sepanama> [4.11.2003].

Conniff, Michael L.: Panama and the United States: The Forced Alliance. Athens/London 1992.

Conte-Porras, Jorge: Panameños ilustres. Tibás [Costa Rica] 1988.

Delpar, Helen: Colombia. Troubled Friendship. In: Thomas M. Leonard (Hg.): United States-Latin American Relations 1850-1903. Tuscaloosa/London 1999, S. 58-80.

Díaz Espino, Ovidio: How Wall Street created a nation : J. P. Morgan, Teddy Roosevelt, and the Panama Canal. New York 2001. Spanisch: El país creado por Wall Street: La historia no contada de Panamá. Bogotá 2003.

Díaz Espino, Ovidio: Panamá: "Made in the U.S.A.". In: <http://www.Semana.terra.com.co/opencms/Semana/articulo.htm?id=74138>. [19.10.2003].

Die Panamafrage. Offizieller Schriftwechsel und andere Dokumente. Hamburg 1904.

Figueroa Navarro, Alfredo (Hg.): El desarrollo de las ciencias sociales en Panamá. Estudio introductorio, antología y bibliografía. Panamá 1983

Figueroa Navarro, Alfredo: El Panamá colombiano (1821-1903). In: Enciclopedia de la cultura panameña para niños y jóvenes. Panamá 1985, S. 2-8.

Fischer, Georges: Les États-Unis et le Canal de Panama. Paris 1979.

Fischer, Thomas: Die verlorenen Dekaden. „Entwicklung nach außen“ und ausländische Geschäfte in Kolumbien 1870-1914. Frankfurt a. M. 1997.

Fischer, Thomas: Antes de la separación de Panamá: La Guerra de los Mil Días, el contexto internacional y el Canal. In: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 25 (1998), S. 73-108.

Fischer, Thomas: Die Separation Panamas im Lichte der historischen Forschung. In: Hispanorama, Nr. 90, November 2000, S. 34-42.

Fischer, Thomas: Colombia – Estado débil sin territorialidad entera. [Im Druck].

Gasteazoro, Carlos Manuel: Apuntes para un estudio de la historiografía republicana. In: Alfredo Figueroa Navarro (Hg.): El desarrollo de las ciencias sociales en Panamá. Estudio introductorio, antología y bibliografía. Panamá 1983, S. 279-294.

Gibbs C., Jorge R./Ríos, Régulo: Estudio de la interpretación de la independencia de Panamá por autores panameños. Trabajo de graduación, Escuela de Filosofía e Historia, Universidad Nacional de Panamá, Ciudad de Panamá 1970.

Goytía, Víctor F.: Las constituciones de Panamá. Panamá <sup>2</sup>1987.

Graham, Terence: The „Interests of Civilization“? Reactions in the United States against the “seizure” of the Panama Canal Zone, 1903-1904. Lund 1983.

Heinrichs, Waldo: The Panama Canal in History, Policy, and Caricature. In: Latin American Research Review, 17 (1982) 2, S. 247-261.

Hilton, Sylvia/Ickingrill, Steve J. S.: „Americana en letra y espíritu“. La doctrina Monroe y el presidente McKinley en 1898. In: Cuadernos de Historia Contemporánea (1998) 20, 205-219.

Hilton, Sylvia: La “nueva” Doctrina de Monroe de 1835 y sus implicaciones para el Caribe español: algunas interpretaciones. In: Anuario de Estudios Americanos 55 (1998) 1, S. 125-151.

Joseph, Gilbert M. u. a. (Hg.): Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations. Durham 1998.

Krosigk, Friedrich von: Panama – Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischem Kanal. Frankfurt a. M. 1999.

Krosigk, Friedrich von: Panama zwischen Mission und Intervention. Zum Dilemma einer Transittation. In: Hispanorama, Nr. 90, November 2000, S. 26-33.

LaFeber, Walter: The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective. Oxford 1989. [Erweiterte Ausgabe; Erstauflage 1978].

Lemaitre, Eduardo: Panamá y su separación de Colombia. Bogotá <sup>4</sup>1993 (Erstausgabe 1971).

Lemaitre, Eduardo: 1903: Panamá se separa de Colombia. In: Álvaro Tirado Mejía (Hg.), Nueva Historia de Colombia. Bd. I. Bogotá 1986, S. 113-144.

Leonard Thomas M. (Hg.): United States-Latin American Relations 1850-1903. Tuscaloosa/London 1999.

Major, John: Prize Possession. The United States and Panama 1903-1979. Cambridge 1993.

McCullough, David: The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1870-1914. New York 1977.

Meding, Holger M.: Panama. Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln/Weimar/Wien 2002.

Melo, Jorge Orlando: La Constitución de 1886. In: Nueva Historia de Colombia. Bd. I. Bogotá 1986, S. 43-64.

Morales, Eusebio A.: El Tratado del Canal. In: Ders.: Ensayos, Documentos y Discursos. Bd. I. Ciudad de Panamá 1928.

Morales, Eusebio A.: Manifiesto. In: Ders.: Ensayos, Documentos y Discursos. Bd. I. Ciudad de Panamá 1928.

Morgenthau, Hans J.: Politics *among* Nations. The Struggle for Power and Peace. New York 1948.

Moulin, René: Une Année de politique extérieure. Paris 1904.

Opatrny, Josef: El año 1903 en la historiografía panameña. In: Ibero-americana pragensia, 15 (1981), S. 67-86.

Osterhammel, Jürgen: Kolonialismus. Geschichte – Formen – Folgen. München 1995.

Park, James William: Rafael Nuñez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886. Baton Rouge 1985.

Parks, E. Taylor: Colombia and the United States 1765-1934. New York 1968 [Neuaufgabe].

Perez-Venero, Alex: Before the Five Frontiers. Panama from 1821-1903. New York 1978.

Pizzurno Gelos, Patricia: Antecedentes, hechos y consecuencias de la Guerra de los Mil Días en el Istmo de Panamá. Panamá 1990.

Quijada, Mónica: El paradigma de la homogeneidad. En: Mónica Quijada/ Carmen Bernand/Arnd Schneider: Homogeneidad y nación – con un estudio de caso: Argentina, siglo XIX y XX. Madrid 2000, S. 15-55.

Randall, Stephen J.: Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence. Athens/London 1992.

Richard, Jr., Alfred Charles: The Panama Canal in American National Consciousness, 1870-1990. New York/London 1990.

Riquer y Permanyer, Borja: La débil nacionalización española del siglo XIX. In: Historia Social, Nr. 20, 1994, S. 97-114.

Roosevelt, Theodore: An Autobiography. New York 1985.

Schoonover, Thomas D.: The United States in Central America, 1860-1911. Episodes of Social Imperialism & Imperial Rivalry in the World-System. Durham/London 1991.

Sierra Mejía, Rubén (Hg.): Miguel Antonio Caro y la cultura de su época. Bogotá 2002.

Símbolos patrios. In: <http://www.pa/patria/simbolos.html>. [13.2.2004].

Skinner, James M.: France and Panama. The Unknown Years, 1894-1908. New York 1989.

Soler, Ricaurte: Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad durante el siglo XIX. Ciudad de Panamá 1954.

Souza, Rubén Darío/León, César A. de u.a.: Nación – Imperialismo. Fuerzas populares y oligarquía. Crisis y camino revolucionario. Ciudad de Panamá 1970.

Terán, Óscar: Del Tratado Hay-Herrán al Tratado Hay-Bunau-Varilla. Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia "La pérdida de Panamá" y en Panamá "Nuestra independencia de Colombia". Bogotá 1979 [Erstaufgabe 1934/35].

Tirado Mejía, Álvaro (Hg.): Nueva Historia de Colombia. Bd. I. Bogotá 1986.



United Congress, House Committee on Foreign Relations (Hg.): *The Story of Panama: Hearing on the Rainey Resolution before the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives, January 26 through February 20, 1912.* Washington 1913.

Zúñiga Guardia, Carlos Iván: *Meditaciones en torno a Victoriano Lorenzo.* Panamá 1998.

**Bedingt abwehrbereit**  
**Die frühe Außenpolitik Panamas**  
**zwischen Schutzbedürfnis und Selbstbehauptung**

**HOLGER M. MEDING**

Wenige Wochen nach Ausbruch der Feindseligkeiten in Europa trafen sich auf Ersuchen Washingtons die Außenminister Amerikas in Panama, um ein gemeinsames Vorgehen angesichts der seit dem 3. September 1939 zu befürchtenden weltweiten Kampfhandlungen zu beraten. Dieses Ansinnen der USA, eine hemisphärische Solidarität zu erwirken, besaß angesichts der ambivalenten Geschichte der panamerikanischen Beziehungen lobende Befürworter wie schärfste Gegner. Aber auch der Ort der Versammlung - Panama - blieb nicht außerhalb kritischer Diskussion.

Ein Beobachter des Außenministertreffens, der mexikanische Schriftsteller und Politiker Luis Cabrera, sah darin vor allem den Versuch Washingtons, propagandistisch an Simón Bolívars Panamakongress anzuknüpfen, der bereits 1826 gesamtamerikanische Projekte debattiert hatte. Durchsichtige Yankee-Psychologie liege hier vor. „Panama“ hingegen, so drehte Cabrera den Spieß um, habe aber noch eine andere Bedeutung: „Das Wort Panama ist mit Ideen verknüpft, die den Lateinamerikanern wenig angenehm sind, zum Beispiel mit der preußischen Art und Weise, wie der andere Roosevelt Kolumbien den Ort entriss, an welchem ein Kanal zu eröffnen war, mit jeglichem finanziellen, geistigen und moralischen Untergang, der durch unstillbare menschliche Gier hervorgerufen wird. Dies sei gesagt, ohne die Panamenen zu beleidigen, die, was auch immer sie anstellen mögen, nicht verhindern können, dass die ganze Welt Panama als Synonym für ein katastrophales Betrugsmanöver ansieht.“<sup>1</sup>

Panama hatte es tatsächlich nicht leicht. Das Land war dreifach belastet - belastet mit der leidvollen Geschichte des Scheiterns eines französischen Kanalbaus; belastet mit einer Gründungsgeschichte, die den Staat vielen als „republica de traidores“ erscheinen ließ<sup>2</sup>, und belastet mit einer Abhängigkeit, die

---

1 Luis Cabrera: „El Panamá de la soberanía de la América Latina“, in: Luis Cabrera, Obras Completas, Bd. IV, Mexiko-Stadt 1975, S. 385 (Erstpublikation in: Hoy, Mexiko-Stadt, 14. Oktober 1939). ÜdV.

2 Zitiert nach Rodrigo Miró: „'Patria' en su contexto histórico. Un poema clave en la obra de Miró“, in: Cuatro ensayos sobre la poesía de Ricardo Miró, Panama-Stadt 1983, S. 81.

dazu führte, dass simplifizierend von der „fiction of the Republic of Panama“ gesprochen wurde.<sup>3</sup>

Dieses Negativbild stimmte im Jahre 1939 aber schon längst nicht mehr mit den isthmischen Realitäten überein; dennoch bestand es nicht ganz grundlos. Es spiegelte die Ergebnisse eigener Politik wider, die zu korrigieren sich die Politiker Panamas seit geraumer Zeit bemüht hatten - offensichtlich mit nur mäßigem Erfolg. Die Wankelmütigkeit der Regierungen Panamas seit der Staatsgründung hatte weithin irritierend gewirkt, sodass eine stringente politische Haltung, die sich seit den frühen zwanziger Jahren in Form verstärkter Eigenständigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten vorsichtig herausgebildet hatte, vielfach nicht erkannt wurde. Das Bild eines unterwürfigen und gefügigen Staatswesens war zählebig. Und in der Tat: Über die längste Zeit seiner Geschichte war Panama ein abhängiger Staat. Es wurde sogar vom abhängigsten Staat ganz Amerikas gesprochen, zuweilen sogar von einem reinen Protektorat: Es waren die USA, welche die Existenz Panamas seit der Staatsgründung im Jahre 1903 garantierten; die Kanalzone stand unter der Oberhoheit des US-Kriegsministeriums; wirtschaftlich war das Land auf das Engste an die USA gekoppelt, und politisch konnte keine Regierungsentscheidung Panamas gegen ein Veto Washingtons durchgesetzt werden. Diese Situation weitgehender Abhängigkeit stellte allerdings nicht das Ergebnis einer Gewalttat dar, sondern beruhte auf Verträgen, auf Vereinbarungen. Panamas Abhängigkeit war eine durchaus gewollte Abhängigkeit. Zumindest in der Anfangsphase war dieses Bestreben überdeutlich.

Mit der Unabhängigkeit von Kolumbien war das Bedürfnis nach Sicherheit und materiellem Wohlergehen verbunden gewesen. Die Vereinigten Staaten wurden dabei in einem regelrecht verklärten Licht gesehen. Alles, was Kolumbien nie hatte geben können, das sollten nun die USA gewähren: Wohlstand, Sicherheit im Innern und Schutz nach außen. Eine machtgeschützte Wohlstandssphäre war das parteiübergreifende Wunschziel.

Um ihre Separation abzusichern und um den Schutz der USA auf Dauer zu erhalten, traten die Aufständischen, die sich in einer Junta konstituiert hatten, nach ihrer Unabhängigkeitserklärung daher umgehend in diplomatische Verbindung zu Washington und offerierten einen schnellen Kanalvertrag. Panamas bevollmächtigter Unterhändler in Washington, der umtriebige Philippe Bunau-Varilla, erhielt am 14. November 1903 - der neue Staat war keine zwei Wochen alt - Instruktionen aus Panama für die anstehenden Vertragsverhandlungen. Er sollte an die früheren Verhandlungsergebnisse zwischen den USA und Kolumbien anknüpfen, er sollte eine gute Ausgangsbasis für Panama schaffen und er sollte möglichst erreichen, dass die USA Panama dauerhaft beschützten. Wörtlich

---

3 Military Intelligence Division, Political survey of Panama/Political Factor, 29. Dezember 1920: National Archives I (Washington D.C.) RG 165, 2657-M-39.

heißt es in der Instruktion, dass in den Verhandlungen der Status eines Protektorats der Vereinigten Staaten anzustreben sei.<sup>4</sup>

Der Bevollmächtigte Panamas befolgte allerdings gerade diese Instruktion nicht, offenbar, weil die US-Amerikaner so weit nicht gehen wollten. Der völkerrechtliche Begriff des Protektorates im Sinne der Schutzherrschaft eines Staates über einen anderen Staat, welcher der Schutzmacht die Außenvertretung und die Militärhoheit überlässt und einen Einfluss auf die inneren Angelegenheiten gewährt, taucht in den schriftlichen Hinterlassenschaften des Verhandlungsprozesses dann auch nicht auf.<sup>5</sup> Für Washington kam ein Status vergleichbar demjenigen Puerto Ricos zu diesem Zeitpunkt offenbar nicht in Frage. Das Ziel war allein der Kanal. Verantwortung für die innere Entwicklung des Landes, sofern diese nicht für den Kanal relevant war, wollte man nicht übernehmen. So beschränkten die USA im Vertrag vom 18. November 1903 die eigene Ordnungsfunktion lediglich auf die Kanalzone sowie das Zonenrandgebiet.

In der Junta wurde angesichts des unterzeichneten Vertrages zwar Kritik an der Handlungsweise des Unterhändlers laut und der Verlust souveräner Rechte in der künftigen Kanalzone missbilligt. Doch trotz umfänglicher Diskussionen über den Vertrag schien man die tatsächliche Tragweite des Dokumentes nicht zu durchschauen. Im Gegenteil. Die Revolutionsjunta fand hochlobende Worte dafür, dass eine US-Garantie nicht nur der Unabhängigkeit (Art. I) sondern sogar der inneren Ordnung in den Kopfstädten des künftigen Kanals (Art. VII) in den Vertrag eingesetzt worden war. Der Außenminister sprach seinerzeit von einem "supremo bien, un beneficio inapreciable".<sup>6</sup>

Man war also nicht übermäßig unzufrieden. Einige Punkte schienen den Panamenen zwar noch klärungsbedürftig, doch schließlich empfahl auch Panamas Sonderdelegation in Washington die umgehende Ratifikation des Vertrages.<sup>7</sup> Die Provisorische Regierung folgte dem Rat und bestätigte den Vertrag, dessen genauen Wortlaut sie zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht kannte. Dem Parlament wurde er später zur abschließenden Ratifikation nachdrücklich empfohlen.<sup>8</sup>

---

4 „Tratar de alcanzar en el Artículo XXIII ó en nuevo Artículo el Protectorado de los Estados Unidos, salvo que ese Gobierno quiera que se pacte una convención especial.” Außenminister de la Espriella an Bunau-Varilla, 14. November 1903: Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Circulares 1903 - 1911, Copiador de Circulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Nr. 28.

5 Bunau Varilla Papers: Library of Congress (Washington D.C.), Manuscript Division.

6 De la Espriella an Bunau-Varilla, 7. Dezember 1903: Library of Congress, Manuscript Division, Bunau Varilla Papers, box 7.

7 "Consideramos tratado bueno aprobamos ira martes ratificacion inmediata ustedes." (Amador/Boyd an Regierungsjunta, Telegramm, 21. November 1903: Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Legación de Panamá en Washington, Bd. 1).

8 "... considerándolo siquiera como la semilla de bienes incalculables que habrán de favorecer a la posteridad más remota, el Tratado realiza muy nobles y elevadas aspiraciones", J. A. Arango, F. Boyd, T. Arias: „Mensaje de la Junta del Gobierno Provisional

In Panama selbst herrschte in diesen ersten Wochen Hochstimmung. Man besaß jetzt formell eine staatliche Unabhängigkeit, inzwischen auch die Anerkennung bereits vieler europäischer und amerikanischer Staaten, und der Kanal würde jetzt den ersehnten Wohlstand für alle bringen und ein Zentrum der Weltschifffahrt werden. Panama wählte sich einen stolzen Wappenspruch: „Pro mundi beneficio“ - zum Nutzen der Welt.

Was aber fehlte, war eine staatliche Ordnung. Um sich als vollgültiger Staat präsentieren zu können, bedurfte es legitimer Staatsorgane. Es galt Wahlen abzuhalten und den Hoffnungen auf einen umfänglichen Neuanfang Gestalt zu verleihen. Auch die USA drängten zur Eile, da man eine bevollmächtigte Regierung als Ansprechpartner für die Umsetzung des Kanalvertrages benötigte. Die Verfassung Panamas entstand daher unter erheblichem Zeitdruck. Am 15. Januar 1904 trat die Verfassungsgebende Versammlung zusammen. Gerade einen Monat sollte sie Zeit haben, das neue Grundgesetz zu beraten.<sup>9</sup> In der Konstituante, die mit 16 konservativen und 16 liberalen Delegierten paritätisch besetzt war, offenbarten sich zudem bald entlang der alten politischen Trennlinien traditionelle Gegensätze, die die Verfassungsberatungen nicht unwesentlich beeinflussten und zu Kontroversen über die politischen Rahmensetzungen zwischen Absicherung des soeben erreichten Status quo und weitgehender eigenständiger Gestaltungsfreiheit führten.

In der militärischen Flankierung durch die US-Amerikaner hatte Panama seine Staatlichkeit erreicht; für die Zukunft versprach diese Verbindung Sicherheit und zudem große wirtschaftliche Gewinne. Vor allem die Konservativen wollten diese Perspektiven konstitutionell verankern und strebten danach, den Schutz durch die USA in die Verfassung zu schreiben. Vorrangige Absicht war es, sich vor möglichen Folgen der berechtigten Verbitterung Kolumbiens zu schützen. Unausgesprochenes Sekundärziel war es aber, eine konservative Regierung an die Macht zu bringen und dort zu halten. Das sollten die USA quasi garantieren. Jede interne Opposition sollte deshalb in die Schranken gewiesen werden.

Zu diesem Zweck bat das konservative Juntamitglied Tomás Arias bereits im Januar 1904 den diplomatischen Vertreter der USA, William Buchanan, er möge in Washington um Zustimmung ersuchen, in die panamenische Verfassung einen Passus einzufügen, welcher dem Zusatz zur kubanischen Verfassung

---

a la Convención Nacional Constituyente”, in: Instituto Nacional de Panamá (Hg.), *Documentos sobre la independencia del istmo de Panamá*, Panama-Stadt 1930, S. 276.

9 Die Versammlung, die erst am 18. Januar ihre eigentlichen Beratungen aufgenommen hatte, sollte die Verfassung nach dem Wunsche des US-Gesandten sogar bereits bis zu seinem Abreisetag, dem 26. Januar, fertig gestellt haben, damit er sie gleich in die USA mitnehmen könne. (Chargé d'affaires Frankreichs Moët an Außenminister Delcassé, 18. Januar 1904: Ministère des Affaires Etrangères. Archives Diplomatiques (Paris), Nouvelle série, Panama, Bd. 1). Doch trotz entsprechenden Drucks war diese Aufforderung dann doch nicht umsetzbar.

entspräche, welcher seit kurzem die US-Aufsicht über Kuba sicherte (*Platt Amendment*). Der US-Gesandte sondierte dementsprechend. Im State Department überwogen allerdings die kritischen bis skeptischen Stimmen, die sich gegenüber einem offensichtlich desinteressierten John Hay jedoch nicht manifestierten. Schließlich befürwortete Buchanan die Vorlage.<sup>10</sup>

Damit besaßen die Konservativen in der Verfassungsgebenden Versammlung eine starke Ausgangsposition. Die Erinnerung an die Auswüchse des Tausendtägigen Krieges sowie an soziale Erhebungen auf dem Isthmus zwanzig Jahre zuvor mit ihrem Massenanhang und ihren fatalen Konsequenzen bildete überdies einen warnenden Hintergrund, der die panamenische Oberschicht in beständiger Revolutionsfurcht hielt, sodass der Passus schließlich eine - wenngleich knappe - Mehrheit erhielt.

Der dieserart zwischen der konservativen Regierungsfraktion und dem US-Außenamt vereinbarte Artikel 136 gewährte den Vereinigten Staaten das Recht, an jedem Ort der Republik Panama intervenieren zu dürfen, um die öffentliche Ruhe und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen.<sup>11</sup> Er ging damit weit über den Kanalvertrag hinaus, welcher die ordnungsstiftenden Maßnahmen der USA auf die Kanalstädte Colón und Panama-Stadt beschränkte.

Das Echo auf die Ausweitung der Ordnungsfunktion der USA im karibischen Großraum war keineswegs einheitlich. Während Kuba wenig glücklich über den oktroyierten Zusatz war, nahm die Diskussion in Panama eine andere Entwicklung. Von den USA in die Eigenstaatlichkeit geleitet, von Kolumbien bedroht, und im Innern noch nicht konsolidiert, war die Suche nach Sicherheit und Stabilität ein politischer Imperativ für die Mehrheit der Verfassungsväter. Der Gedanke, sich durch eine Anbindung an die USA Sicherheit gegen politische Opponenten zu erkaufen, war aber auch einigen anderen Regierungen der Region nicht fremd. So wünschte 1913 Nikaragua, dessen damalige Regierung durch eine US-Intervention zur Macht gelangt war, eine am *Platt Amendment* orientierte Vertragsklausel mit den USA zu vereinbaren, was im US-Senat jedoch scheiterte.<sup>12</sup>

---

10 Buchanan an Hay, 4.1.1904, 18.1.1904 und 28.1.1904 sowie Adee an Hay, 18.1.1904, Adee an Loomis, 20.1.1904 (NARA, Diplomatic Despatches, T 726, Panama 1903 - 1904, roll 1). - Tomás Arias: Memorias de Don Tomás Arias. Fundador de la República y triunfiro. Panama-Stadt 1977, S. 30. Siehe entsprechend: Carlos Manuel Gasteazoro/Celestino Andrés Araúz/ Carlos Armando Muñoz Pinzón: La historia de Panamá en sus textos. Bd. 2, Panama-Stadt 1980, S. 31.

11 Art. 136: „El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado (...)“ (Ramón E. Fábrega/ Mario Boyd Galindo (Hg.): Constituciones de la República de Panamá: 1972, 1946, 1941, 1904. Panama-Stadt 1981, S. 288).

12 Ralph Dietl: USA und Mittelamerika. Die Außenpolitik von William J. Bryan. Stuttgart 1996, S. 149 - 152.



In Panama vertrauten die Regierungen auf den Schutz der USA, und im Falle von Konflikten scheute man sich auch nicht, die USA um Hilfe zu ersuchen. Zum ersten größeren Vorfall dieser Art kam es bereits sehr bald. Die Aufbruchstimmung, die Ende 1903 geherrscht hatte, war schnell verfliegen. Am 20. Februar 1904 hatte die Verfassungsgebende Versammlung Manuel Amador Guerrero noch einstimmig zum Präsidenten gewählt, und die Staatspositionen waren paritätisch an Liberale und Konservative vergeben worden. Doch der Wunsch, die tief sitzenden kolumbianischen Spaltungen zwischen den Parteien ein für allemal zu überwinden, erwies sich schnell als Schimäre.

General Esteban Huertas, dessen Haltung für das Gelingen der Abspaltung Panamas entscheidend gewesen war, gedachte seinen Einfluss auch weiterhin geltend zu machen. Einflüsterungen von liberaler Seite zugeneigt, teilte er im Verlaufe politischer Auseinandersetzungen im Oktober 1904 dem Präsidenten mit starken Worten mit, dass er den konservativen Innenminister Tomás Arias und den konservativen Justizminister Nicolás Victoria Jaén aus dem Kabinett entfernt wissen wolle.<sup>13</sup>

Mit dieser Forderung streckte das Militär seine Hand nach der Staatsgewalt aus. Nun musste sich zeigen, welchen Weg Panama einzuschlagen gedachte und wie das künftige Verhältnis zwischen Exekutive und bewaffneter Macht zu gestalten war. Eine Bewährungsprobe stand bevor. Doch der erste Präsident der jungen Republik war auch zugleich ihr schwächster. Wankelmütig, prinzipienlos und konfliktscheu baute er vor allem auf den Schutz der USA. Bei dieser ersten Auseinandersetzung mit dem Kommandanten der kleinen panamenischen Streitmacht wich Amador erschreckt einer Konfrontation aus und übergab das Problem den US-Amerikanern. Deren Hilfe kam umgehend: Ein Bataillon Marinesoldaten marschierte am Stadtrand auf, und drei Kriegsschiffe vervollständigten die Drohgebärde. Huertas wurde entmachtet und bei dieser Gelegenheit die ohnehin bereits auf 250 Mann reduzierte Streitkraft des Landes aufgelöst.<sup>14</sup> An deren Stelle trat zur Wahrung der inneren Ordnung eine Polizeikraft, die formell von zwei panamenischen Kommandeuren befehligt wurde, deren tatsächlicher Leiter aber ein Generalinspekteur war, den die Vereinigten Staaten stellten. 1905 wurde der erste benannt.

---

13 „No importa que los dos suframos, con tal de que la nación se salve, de la dolorosa vía por la que cruza. Acompañémonos mutuamente en imprimir orden, dignidad y honradez, a todo lo que se relacione con nuestra nación y nuestra propia vida. Hagamos holocausto, si es necesario, de todo lo máspreciado con el fin de conseguir, hasta donde Dios lo permita, la felicidad de esta tierra querida.“ (Huertas an Amador, 28. Oktober 1904, zitiert nach: Esteban Huertas: *Memorias y bosquejo biográfico del General Esteban Huertas*. Panama-Stadt<sup>2</sup> 2002, S. 223).

14 Carlos Guevara Mann, *Panamanian militarism. A historical interpretation*, Athens 1996, S. 47 - 54; Britischer Konsul Mallet an Außenminister Grey, „Interoceanic Canal“, [1906], confidential: Public Record Office (London), FO 371.101.

Ein innenpolitisches Problem war auf das Feld der Außenpolitik gehoben worden. Das Gewaltmonopol des Staates, ein ehernes Prinzip der Souveränität, war auf diese Weise durchlöchert worden. Nicht nur *de jure* in Gestalt des Art. VII des Hay-Bunau-Varilla-Vertrages, der den USA Ordnungsfunktion in den Kanalkopfstädten zugestand, oder in Gestalt des Art. 136 der Verfassung, der dieses Recht auf die gesamte Republik ausweitete, hatten die Vereinigten Staaten ihre Positionen in Panama abgesteckt, jetzt hatte eine Regierung ihnen zur Lösung innerer Konflikte sogar ein Mandat erteilt.

Nachdem das panamenische Militär als politischer Hebel und als Korrektiv ausgefallen war, kristallisierte sich auf dem Felde der Politik die Mobilisierung der US-Amerikaner als das durchgreifendste Mittel heraus. Jede politische Kraft Panamas, welche die US-Gesandtschaft hinter sich zu bringen wusste oder einen Rückhalt bei der Regierung der Kanalzone besaß, hatte Oberwasser. Regierung wie Opposition unternahmen regelmäßig und mit wechselndem Erfolg Anstrengungen, dieses Wundermittel einzusetzen. Die Gefahren sah man zwar, ignorierte sie jedoch meistens angesichts tagespolitischer Anforderungen. Die Politiker und Parteien dienten sich den US-Vertretern an und überboten sich in Treuegehlüben. Damit trieben sie die USA in eine immer stärker werdende Einflussnahme auf die Geschehnisse des Isthmus. Immer mehr entglitt der politischen Klasse die Kontrolle über das Geschehen. Die eigentliche Gefahr für Panama aber bestand darin, dass die Regierung, gleich welcher Couleur sie auch sein mochte, kaum noch konfliktfähig gegenüber den USA war. Die Entscheidung der Regierung gegen das eigene Militär zugunsten eines auswärtigen Stabilitätswahrsers und Konfliktschlichters markierte daher die selbstvollzogene Wende vom Anspruch auf Selbstbestimmung in inneren Belangen zu einem mediatisierten Staat.

Doch nachdem dieses konservative Gerüst gezimmert worden war, zeigte sich nach der zu erwartenden Verschiebung der politischen Gewichte zugunsten der Liberalen die ganze Fehlkonstruktion dieses Baus, während die Erwartungen, welche die Konservativen in den Artikel 136 gesetzt hatten, scheinbar aufgingen. Als im Jahre 1910 zum ersten Mal ein Liberaler das Präsidentenamt auf Dauer anstrebte, drängte ihn der Gesandte der USA aus dem Amt.<sup>15</sup> Washington bekräftigte damit seine Rechtsposition, den Artikel 136 der panamenischen Verfassung tatsächlich zu benutzen und dahingehend auszulegen, dass den USA die Sicherung der konstitutionellen Ordnung auch gegen den expliziten Willen der gewählten Exekutive oblag. Mit dieser Haltung wurde implizit der Rechtsanspruch erhoben, die Verfassung des Landes letztinstanzlich auszulegen und dieser Interpretation dann auch zur Durchsetzung zu verhelfen. Das *State Department* beanspruchte somit auch *de jure* den Rang als oberstes Verfassungsorgan Panamas.

---

15 Siehe: Holger M. Meding, Panama. Staat und Nation im Wandel, 1903 - 1941. Köln, Weimar, Wien 2002, Kapitel „Die Krise von 1910 und die Entstehung der liberalen Republik“.

Politisch konnte, das hatte dieser Vorfall erneut deutlich gemacht, keine Regierungsentscheidung Panamas gegen ein Veto Washingtons durchgesetzt werden. Dass die so idealisierten USA derart massiv ihre eigenen Interessen bis ins Detail hinein verfolgen würden, hatten viele Politiker in Panama nicht erwartet. Doch die Situation, unter der Obhut der USA zu stehen, so bedrängend sie auch sein mochte, hatte auch ihre Vorteile - nicht allein in wirtschaftlicher Hinsicht. Der wesentliche Vorteil für das kleine Land lag in der Garantie der territorialen Integrität durch die USA. Panama glaubte sich darauf verlassen zu können, dass die USA einen Angriff auf das eigene Territorium abwehren würden. Dafür nahm man viele Nachteile hin, auch denjenigen, dass Panamas Souveränität oft bestritten wurde. Unter diesem Schutz konzentrierte sich Panamas Außenpolitik weitgehend auf die USA. Die diplomatischen Beziehungen zu anderen Ländern waren kaum wirklich eng, was sich in der Krise von 1921 als fatal erweisen sollte.

Die Auseinandersetzung zwischen Panama und seinem westlichen Nachbarn Costa Rica um die Grenzziehung war bislang auf der diplomatischen Ebene ausgetragen worden, befand sich aber seit einigen Jahren in einem Patt.<sup>16</sup> Costa Rica wollte nun eine Entscheidung erzwingen und ließ am 21. Februar 1921 eine costarikanische Einheit an der pazifischen Seite ins Coto-Gebiet einmarschieren, das unter der Verwaltung Panamas stand. Dort nahm man panamenische Amtsträger fest und hisste die Flagge Costas Ricas. Das gewaltsame Vorgehen wurde im Nachbarland umgehend bekannt. In Panama-Stadt gingen Tausende auf einen Protestzug, und Präsident Porras rief zur Verteidigung des Vaterlandes auf. Per Dekret wurden alle kampffähigen Männer zum Militärdienst herangezogen, und in Aguadulce, Penonomé, Antón und Natá stellte man auf dieser Basis in höchster Eile eine Volksmiliz zusammen.

Fünf Jahre zuvor, im Mai 1916, hatten die USA die Entwaffnung der panamenischen Polizei gefordert. Die Regierung hatte seinerzeit nachgeben müssen,<sup>17</sup> doch ließ der Präsident einen Teil des Materials im Hof des Präsidialpalastes vergraben. Jetzt wurde es wieder ausgegraben. Zudem besaß Panama offenbar 600 Handgranaten aus deutscher Fertigung, 1000 Gewehre und drei Maschinengewehre. Man war zwar nur bedingt abwehrbereit, aber nicht völlig wehrlos. Mit den Waffenbeständen ließ sich dann vor Ort eine erste Streitmacht von 350 Mann zusammenstellen, als deren Kommandanten die Regierung General Ma-

---

16 Zur Coto-Krise: Carlos Humberto Cuestas Gómez: *Panamá y Costa Rica entre la diplomacia y la guerra*, Panama-Stadt 1999; Holger M. Meding, *Panama. Staat und Nation im Wandel, 1903 - 1941*. Köln, Weimar, Wien 2002, Kapitel „Der Coto-Konflikt mit Costa Rica“, S. 222 - 253; Pantaleón García: „El conflicto de Coto de 1921“, in: Ders.: *Panamá y los Estados Unidos: una historia de lucha por el perfeccionamiento de la soberanía nacional*. Panama-Stadt 2001, S. 77 - 98.

17 Pantaleón García: „El desarme de la Policía Nacional“, in: Ders.: *Panamá y los Estados Unidos: una historia de lucha por el perfeccionamiento de la soberanía nacional*. Panama-Stadt 2001, S. 51 - 77.

nuel Quintero ernannt hatte, der das Territorium noch aus dem Tausendtägigen Krieg kannte.

Quintero zog am 27. Februar 1921 mit hundert Mann nach Coto und überwältigte die gegnerische Besatzungseinheit. Am 2. März geriet eine costarikanische Verstärkungseinheit, die an der Küste abgesetzt worden war, in einen Hinterhalt und wurde niedergemacht. Panama zählte auf der gegnerischen Seite 28 Tote und 12 Verwundete und machte 102 Gefangene bei nur einem eigenen Verwundeten. Verschanzt und mit guten Beutewaffen versehen, erwartete man nun eine weitere Angriffswelle aus Costa Rica. Diese jedoch blieb aus, da die beiden vorgesehenen Kontingente nach den beunruhigenden Nachrichten aus dem Kampfgebiet sich gar nicht erst einschifften.

Stattdessen eröffnete Costa Rica eine zweite Front an der karibischen Seite und schickte 1800 Mann auf unstrittig panamenisches Territorium, wo man das Städtchen Guabito am Sixaola einnahm, die Bahnlinie der *United Fruit Co.* entlang marschierte und Almirante kampflos besetzte. Panama konnte die Almirante-Bucht nicht erreichen, da das Gebiet durch den undurchdringlichen Urwald vom übrigen Staatsgebiet getrennt war. In Panama feierte man die Sieger von Coto, während in San José die Begeisterung für die Almirante-Operation die Gemüter beherrschte.

Zu Beginn der Auseinandersetzungen war Panama wie selbstverständlich von einer Schutzverpflichtung der USA ausgegangen. Man forderte umgehend Kriegsgeschütz zur Selbstverteidigung, da die Vereinigten Staaten Panama ja bewaffnet hatten, und man pochte auf die Verpflichtung der USA nach Artikel I des Kanalvertrages, die Unabhängigkeit und Unversehrtheit des Landes zu gewährleisten. Doch Washington wollte in vorliegendem Falle keine Beistandsverpflichtung erkennen.

Eine gereizte bis hassefüllte Haltung gegen die US-Amerikaner beherrschte daraufhin die gesamte Republik. Es kam zu Demonstrationen und Ausschreitungen. In den Kinos der Hauptstadt, in denen der Weltkriegsfilm „Hearts of the World“ gegeben wurde, buhten die Kinogänger die US-amerikanischen Truppen auf der Leinwand aus, während sie die deutschen Soldaten bejubelten und den Kaiser hochleben ließen. In der Provinz Chiriquí, an der Grenze zu Costa Rica, waren die antiamerikanischen Äußerungen noch heftiger.

US-Außenminister Charles Evans Hughes betrieb in dieser angespannten Situation erst einmal Schadenbegrenzung. Er verlangte von beiden Seiten energisch, sich hinter die vor Ausbruch der Feindseligkeiten akzeptierte provisorische Grenze zurückzuziehen. Dieser Aufforderung leisteten sowohl die Truppen Costa Ricas in Almirante Folge als auch die siegreichen Verbände des Generals Quintero, die sich zwar zurückzogen, aber in Coto zivile panamenische Amtsträger beließen. Mit diesem beiderseitigen Rückzug aufgrund äußeren Drucks endete die militärische Phase des Konfliktes.

In der Folgezeit drängte Hughes auf eine abschließende Grenzregelung und unterstützte dabei die Ansprüche Costa Ricas. Ein umstrittener Schiedsspruch eines Richters des *US Supreme Court* bildete die Grundlage. Panamas diplomatische Mittel waren schnell ausgeschöpft, und wenig später stellten die USA ein offenes Ultimatum. Washington verlangte, dass Panama in 60 Tagen das Coto-Gebiet zu räumen habe, damit Costa Rica die Jurisdiktion übernehmen könne. Widrigenfalls müssten die USA geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Wechsel der Hoheitsgewalt selber vorzunehmen.

Politischer Spielraum bestand nun nicht mehr. Es rächte sich nun Panamas einseitige Konzentration auf die USA seit der Separation von Kolumbien. Obwohl es der Angegriffene war, hatte Panama im Zeitpunkt der Not nicht einen einzigen Fürsprecher seiner Sache. Die mittelamerikanischen Staaten unterstützten weitgehend die Position Costa Ricas. Die großen Staaten Südamerikas, die Panama um Vermittlung anrief, winkten ab, ebenso London und Paris.

Ein US-Kriegsschiff wurde ins küstenseitige Grenzgebiet entsandt, um den Vollzug des Ultimatus vor Ort zu überwachen, und Washington setzte zudem ein Bataillon Marinesoldaten in Marsch für den Fall, dass Panama sich weigern sollte. Am 5. September 1921 besetzte Costa Rica das Coto-Gebiet erneut und diesmal endgültig. Für Panama war es ein Tag der Trauer. Eine offizielle Staats Trauer war dekretiert, wurde aber auf Druck der US-Gesandtschaft abgeschwächt, und auch Demonstrationen fanden nicht statt. Der Gouverneur der Kanalzone gar hatte dem Präsidenten Panamas mit einer bewaffneten Intervention gedroht, sodass die Regierung öffentliche Veranstaltungen sowie einen geplanten Schulkindermarsch absagen musste. Dennoch wurde Protest in Szene gesetzt: das Transportsystem der Hauptstadt war stillgelegt, Behörden, Geschäfte und Amüsierbetriebe blieben geschlossen, die Kirchenglocken wurden geläutet. Das Gefühl, der Gewalt und nicht dem Recht gewichen zu sein, be-seelte wohl alle Panamenen, und auch vielen US-Amerikanern war klar, dass die Beziehungen zwischen beiden Ländern eine schwer tilgbare Belastung erfahren hatten.

\*\*\*

Die Krise von 1921 war ein Kulminationspunkt. Bereits die Entwaffnung der Polizei, die Besetzung der Provinz Chiriquí durch die US-Amerikaner, die be-ängstigenden Ansprüche auf die Insel Taboga, die regelmäßigen Ausschreitungen der US-Soldateska hatten die Ressentiments in Panama anschwellen lassen und die Politiker aufgeschreckt. Spätestens aber jetzt merkte die panamenische Politik, dass man in eine gefährliche Sackgasse geraten war. Panamas Abhän-gigkeit besaß mehrere eigenverursachte Gründe: Der Staat hatte sich durch die eigene Verfassung Fesseln angelegt, die politische Klasse hatte die USA mehr-

fach in innere Angelegenheiten hineingezogen, und die Außenpolitik des Landes war nahezu ausschließlich auf die Vereinigten Staaten ausgerichtet.

Damit war Panama im Krisenfall nur bedingt abwehrbereit, wie sich gezeigt hatte. Aber an allen Punkten ließ sich etwas ändern. Unter dem Eindruck der Krise von 1921 entwickelte Panama nun eine spezifische Außenpolitik. Die Schutzbedürftigkeit, die bei der Gründung Panamas eine zentrale Rolle gespielt hatte, besaß nicht mehr die Priorität früherer Jahre; statt dessen musste man sich der Zumutungen der Schutzmacht erwehren können. Hier musste Handlungsspielraum für künftige Konfliktfälle geschaffen werden. Als Staat ohne wirkliche Machtmittel verlegte man sich auf juristische Argumentationen und betonte die eigene Rechtsauffassung bei jeder Gelegenheit. Über mehrere Regierungen hinweg, zwei Jahrzehnte lang, erkannte Panama Costa Ricas Position im Grenzgebiet nicht an. Costa Rica besaß daher das Coto-Gebiet faktisch, verfügte aber über keinen völkerrechtlichen Titel. In ähnlicher Weise erkannte Panama z. B. die Souveränität der Vereinigten Staaten über die Kanalzone nicht an. Die Souveränität liege bei Panama, den USA bliebe lediglich die Jurisdiktion, lautete die Unterscheidung. Panamas Standhaftigkeit in dieser Frage zahlte sich Jahrzehnte später aus, als die USA nachgeben mussten.

Daneben wurde die Mobilisierung der Straße gegen die USA als politisches Mittel getestet. Hier waren die Erfolge allenfalls mittelbarer Natur. Weder Washington noch die Regierung der Kanalzone ließen sich von Demonstrationen wirklich beeindrucken. Dennoch wurden die Aufmärsche zur Kenntnis genommen und flossen in die Beurteilung der politischen Stimmung in Panama ein.

Innenpolitisch verfahren die liberalen Regierungen der zwanziger Jahre zweigleisig: auf der einen Seite wurden US-Amerikaner als interne Berater angestellt und damit in eine Verantwortung für konkrete Verbesserungen eingebunden. Auf der anderen Seite versuchte man die USA aus der Innenpolitik nach Möglichkeit herauszuhalten. Mittelfristig erwies sich dieses Vorgehen als erfolgreich.

Die politische Konsequenz der Coto-Krise führte gleichfalls zur Einsicht, dass sich Panama außenpolitisch keineswegs auf die Unterstützung durch die USA verlassen konnte. Die Beziehungen zu anderen Großmächten - England, Frankreich, Spanien, später auch Deutschland und Italien - wurden daher intensiviert. Doch auf diesem Feld blieben die USA abweisend und verwahrten sich gegen jegliche Einbeziehung Dritter in die als rein bilateral definierten Angelegenheiten, sei es der Völkerbund, seien es andere Mächte. Das ostentative Kokettieren der Regierung Panamas mit dem faschistischen Italien und dem nationalsozialistischen Deutschland führte dann sogar zu einem schweren Zerwürfnis, auf das ein von den USA initiiertes Staatsstreich in Panama folgte.

Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges hatte Panama allerdings bereits einen nicht unbedeutenden Teil an Eigenständigkeit zurückgewonnen: Die USA waren nicht mehr Garantmacht und besaßen kein flächendeckendes Interventions-



recht mehr. Es wurde eine rudimentäre eigene Streitmacht aufgebaut, und die außenpolitischen Beziehungen hatten sich verdichtet. 1939, als sich die Außenminister Amerikas in Panama trafen, um über eine hemisphärische Solidarität zu beraten, war diese Entwicklung nur den informierten Regionalbeobachtern klar. Es sollte auch in der Zukunft noch viele, sogar heftige Rückschläge geben, doch hatte das kleine Panama im Rahmen seiner bescheidenen Möglichkeiten eine beachtenswerte Wegstrecke in der Verfolgung seiner politischen Ziele zurückgelegt.

## **Literatur**

Arias, Tomás: *Memorias de Don Tomás Arias. Fundador de la República y triunfiro*. Panama-Stadt 1977.

Cabrera, Luis: *El Panamá de la soberanía de la América Latina*. In: Cabrera, Luis: *Obras Completas* (hg. von Eugenia Meyer), Bd. IV, Mexiko-Stadt 1975, S. 385 - 403.

Cuestas Gómez, Carlos Humberto: *Panamá y Costa Rica entre la diplomacia y la guerra*. Panama-Stadt 1999.

Dietl, Ralph: *USA und Mittelamerika. Die Außenpolitik von William J. Bryan*. Stuttgart 1996.

Fábrega, Ramón E. / Boyd Galindo, Mario (Hg.): *Constituciones de la República de Panamá: 1972, 1946, 1941, 1904*. Panama-Stadt 1981.

García, Pantaleón: *El desarme de la Policía Nacional*. In: Ders.: *Panamá y los Estados Unidos: una historia de lucha por el perfeccionamiento de la soberanía nacional*. Panama-Stadt 2001, S. 51 - 77.

García, Pantaleón: *El conflicto de Coto de 1921*. In: Ders.: *Panamá y los Estados Unidos: una historia de lucha por el perfeccionamiento de la soberanía nacional*. Panama-Stadt 2001, S. 77 - 98.

Gasteazoro, Carlos Manuel / Araúz, Celestino Andrés / Muñoz Pinzón, Carlos Armando: *La historia de Panamá en sus textos*. Bd. 2, Panama-Stadt 1980.

Guevara Mann, Carlos: *Panamanian militarism. A historical interpretation*. Athens 1996.

Huertas, Esteban: *Memorias y bosquejo biográfico del General Esteban Huertas*. Panama-Stadt 2002.

Instituto Nacional de Panamá (Hg.), *Documentos sobre la independencia del istmo de Panamá*. Panama-Stadt 1930.

Meding, Holger M.: *Panama. Staat und Nation im Wandel, 1903 - 1941*. Köln, Weimar, Wien 2002.

Miró, Rodrigo: „Patria“ en su contexto histórico. Un poema clave en la obra de Miró. In: *Cuatro ensayos sobre la poesía de Ricardo Miró*. Panama-Stadt 1983.

## **Das „Herzstück“ der Transitökonomie: Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Panama-Kanals in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft**

**KARL-DIETER HOFFMANN**

Ökonomische Überlegungen und Visionen spielten eine zentrale Rolle im Kalkül der panamaischen Verschwörergruppe, die Mitte 1903 Manuel Amador nach Washington entsandte, um die Chancen einer US-amerikanischen Unterstützung für den Plan einer politischen Separation der Isthmusprovinz von Kolumbien zu eruieren. Das Bestreben der Regierung Roosevelt, in Panama auf der von dem französischen Suez-Kanal-Erbauer Ferdinand de Lesseps vorgegebenen Route eine transisthmische Wasserstraße zwischen Pazifik und Atlantik zu bauen, hatte in der panamaischen Oberschicht große Hoffnungen auf eine dauerhafte wirtschaftliche Belebung des durch den undurchdringlichen Darién-Dschungel vom kolumbianischen Kernland getrennten Departements geweckt. Hatten die von de Lesseps geleiteten Arbeiten zur Konstruktion eines schleusenlosen Kanals der nach dem Bedeutungsverlust der transisthmischen Eisenbahn alsbald rachtische Merkmale annehmenden lokalen Ökonomie einen enormen Aufschwung beschert, leitete das spektakuläre Scheitern des französischen Bauprojekts eine neuerliche tiefe Rezession ein. Die einmütige Ablehnung des Hay-Herrán-Vertrags durch den kolumbianischen Kongreß eliminierte dann freilich jegliche Aussicht auf einen raschen und stabilen Konjunkturaufschwung in der Isthmusprovinz und verstärkte somit die Unabhängigkeitsbestrebungen der panamaischen Oberschicht.

Die optimistischen ökonomischen Erwartungen der lokalen Protagonisten der panamaischen Unabhängigkeit sind indes nur partiell erfüllt worden. Zweifellos hat die Realisierung des US-amerikanischen Kanalprojekts auf direkte und indirekte Weise massive wirtschaftliche Impulse generiert, diese kamen aber nur zu einem relativ geringen Teil der Ökonomie des neuen Staatswesens zugute. Die zehn Jahre dauernden Bauarbeiten und der Betrieb des 1914 fertig gestellten Kanals haben wirtschaftliche Fakten und Inzente geschaffen, die der panamaischen Ökonomie nach und nach strukturelle Charakteristika verliehen, die von den Merkmalen des regionaltypischen Wachstums- und Entwicklungsmodells in Lateinamerika markant abwichen.

Die spezifische Art, in der die transisthmische Wasserstraße die panamaische Ökonomie geprägt hat, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Ausgangspunkt der Erörterungen bildet zwangsläufig die ein Jahr nach der Staatsgründung beginnende Phase des Kanalbaus. Am Ende der Betrachtung steht aber

nicht die gegenwärtige Struktur der von exportorientierten Dienstleistungen dominierten Volkswirtschaft, sondern die derzeit offiziell noch nicht entschiedene Frage einer möglichen Erweiterung des Panama-Kanals: Zur Debatte steht dabei der Bau einer dritten Schleusenstraße, mit deren Kapazitäten verhindert werden soll, dass die in die Jahre gekommene Anlage angesichts der aktuellen Trends im Seehandelsverkehr und im Frachtschiffbau in absehbarer Zeit ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. Mit der Schwächung des Rückgrats der kleinen Ökonomie würde unweigerlich das Risiko heraufbeschworen, dass auch die anderen von externen Impulsen abhängigen Dienstleistungssektoren an Wachstumsdynamik verlieren.

### Der Kanal als Dreh- und Angelpunkt einer Volkswirtschaft *sui generis*

Es darf wohl als bekannt vorausgesetzt werden, dass die Geschichte Panamas als Transitökonomie lange vor dem Kanalbau begann.<sup>1</sup> Die interozeanische Schifffahrt gab dieser wirtschaftshistorischen Konstante aber eine neue Qualität mit einem zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht absehbaren - gleichsam deterministischen - strukturbildenden Potential.

Dabei hatte der Kanal selbst jahrzehntelang nur geringe wirtschaftliche Bedeutung für den Kleinstaat, sieht man einmal von den im Vertrag von 1903 vereinbarten jährlichen Nutzungsgebühren von 250.000 US\$ ab. Die relative Bedeutung dieser Summe für den Staatshaushalt nahm nach wenigen Jahren rasch ab, und die in den revidierten Kanalverträgen von 1936 und 1955 jeweils zugestandene Erhöhung der Pachtzahlung diente in beiden Fällen allein der Kompensation des zuvor eingetretenen Wertverlusts des US-Dollars. An den Gebühreneinnahmen für die Kanalnutzung war die kleine Republik nicht beteiligt. Unter den gegebenen Bedingungen wäre eine solche Beteiligung auch kaum möglich gewesen, weil der Kanalbetrieb als *non profit*-Einrichtung geführt wurde, deren Kalkül sich am Ziel der Kostendeckung orientierte. Den größten finanziellen Vorteil aus der Anlage zogen als Hauptnutzer der interozeanischen Verbindung die US-amerikanische Handelsflotte (und deren Auftraggeber aus diversen Massengutbranchen), für die die niedrigen Transitgebühren eine indirekte Subvention der Transportkosten darstellten.<sup>2</sup>

Ungleich wichtiger für die Herausbildung einer singulären Wirtschaftsstruktur als der Kanal erwies sich die von den USA quasi-souverän verwaltete Kanal-

- 1 Einen fundierten und dabei viele bisher wenig beachtete Aspekte thematisierenden Überblick über 500 Jahre Transitgeschichte gibt die Monographie von Friedrich von Krosigk 1999.
- 2 Der bei Aufnahme des Kanalbetriebs 1914 festgelegte Transittarif (0,90 US\$ je t für beladene, 0,72 US\$/t für unbeladene bzw. nur Ballast mitführende Schiffe) wurde erstmals 1974 erhöht! Zur Entwicklung der Transitgebühren bis 1991 siehe Acosta 1999: 322.

zone, die sich je rund fünf Meilen links und rechts der Kanaltrasse quer über den Isthmus erstreckte.<sup>3</sup> Die US-amerikanische Kanalenklave generierte eine eigenartige Mischung von ökonomischen Anreizen und Barrieren für das panamaische Umland. Deren Gewicht und strukturbildende Potenz ergab sich nicht aus der Kleinheit des Staatsgebiets der jungen Republik, sondern vorrangig aus deren kleinem Binnenmarkt; dessen Nachfragepotential wurde durch den geringen Umfang der dort lebenden Bevölkerung einerseits und die extrem ungleiche Einkommensverteilung andererseits bestimmt. Hingegen bildete die von den Bediensteten der Kanalbehörde und den auf mehreren Militärbasen stationierten US-Soldaten bewohnte Kanalzone einen vergleichsweise potenten und diversifizierten Absatzmarkt. Die Charakteristika der Beziehungen zwischen diesen beiden Märkten etablierten höchst ungleiche Interdependenzen mit der Folge einseitig strukturprägender Effekte für die panamaische Ökonomie.<sup>4</sup>

Nachdem die US-Exekutive ursprünglich vorgesehen hatte, die Beschäftigten in der Kanalzone exklusiv mit Waren aus den USA zu versorgen, führten Proteste der panamaischen Regierung gegen die wirtschaftliche Abschottung der Enklave zu einer Änderung des Reglements: Einfuhren aus den USA sollten auf solche Produkte beschränkt bleiben, die unmittelbar für den Kanalbau benötigt wurden. Dadurch erhielt die panamaische Ökonomie die Chance, Güter zur Befriedigung der alltäglichen Bedürfnisse der großen Zahl von (westindischen) Kontraktarbeitern und des US-amerikanischen Leitungspersonals in die Kanalzone zu liefern. Die panamaische Ökonomie war allerdings nicht in der Lage – weder quantitativ noch qualitativ – die Nachfrage der Kanalzone zu decken. Der Gedanke drängt sich auf, dass zumindest die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln aus panamaischer Produktion hätte kommen können. Die Unfähigkeit der lokalen Landwirtschaft zur Belieferung des Zonenmarktes mit Agrarerzeugnissen beruhte auf der Diskrepanz zwischen dem dominant subsistenzorientierten Charakter des Primärsektors und dem relativ großen Nachfragevolumen der Zonenbevölkerung. Daher wurden die Produkte des alltäglichen Konsums aus den USA importiert; ein Teil davon wurde direkt in die Enklave geliefert und dort in von der Kanalbehörde betriebenen Läden (so genannter *commissaries*) verkauft,<sup>5</sup> wobei zu den Abnehmern der Waren auch die durch den Kanal fahrenden Schiffe gehörten. Den anderen Teil der Einfuhren übernahmen panamaische Kaufleute, welche den Großteil dieser Waren an die Bewohner bzw. die Beschäftigten der Kanalzone veräußerten; die entsprechende Nachfrage ergab sich aus der im Vergleich zu den Zonen-Shops breiteren Palette des Angebots. Der Zwischenhandel entwickelte sich rasch zur bedeutendsten und lukrativsten Branche der städtischen Wirtschaft. Die Ökonomie der kleinen Republik profi-

3 Zur Geschichte der Kanalzone siehe Major 1990. Dem Verfasser gelingt auf relativ knappem Raum eine plastische Darstellung der Eigenheiten dieses weltweit einzigartigen Gebildes.

4 Die Herausbildung der Charakteristika der panamaischen Wirtschaftsstruktur seit der Gründung der Republik bis etwa 1940 analysiert Meding 2002: 327-353.

5 Zu den *commissaries* siehe Major 1993: 97 ff.

tierte somit hauptsächlich qua Handelstransaktionen von der ökonomischen Potenz der Kanalzone, während Inzentive für produktive Bereiche gering blieben bzw. wegen mangelnder Kapazitäten weitgehend verpufften. Wäre die Menge der Beschäftigten in der Kanalzone nicht so groß gewesen<sup>6</sup> bzw. nur allmählich angestiegen,<sup>7</sup> hätte die panamaische Ökonomie vielleicht eine gewisse Chance besessen, sich auf deren alltägliche Konsumbedürfnisse einzustellen. Sobald aber die Versorgungslinien aus den USA einmal etabliert waren, gab es für lokale Anbieter kaum noch Möglichkeiten, in diesen Markt einzudringen.

Aber nicht nur der Bedarf der US-Zone, sondern auch ein zunehmender Teil des städtischen Konsums wurde durch Produkte aus den USA gedeckt. Dies ist ein eindeutiger Beleg für die strukturelle Schwäche und geringe Dynamik der nationalen (Land-)Wirtschaft; allerdings kommen in dieser Tendenz auch die Konsumpräferenzen der relativ kaufkräftigen (städtischen) Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck, deren diversifizierte Nachfrage von einheimischen Produzenten allenfalls zu einem geringen Teil befriedigt werden konnte, wodurch die Importabhängigkeit verstärkt wurde. Eine stark passive Handelsbilanz wurde zu einem chronischen Merkmal der panamaischen Außenwirtschaft, gleichzeitig stellten Importabgaben die wichtigste Fiskalquelle dar. Die Einfuhrsteuer bedingte ein höheres Preisniveau für Importprodukte auf dem panamaischen Binnenmarkt im Vergleich zu dem duty free-Angebot in den US-Shops, woraus bei einigen Waren ein lukrativer Schmuggel über die nicht überwachte Zonengrenze resultierte.

Besonders fatale Konsequenzen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes zeitigte der Umstand, dass vom Kaufverhalten der städtischen Bewohner nur wenige Anreize zur Förderung und Diversifizierung der Agrarproduktion ausgingen.

---

6 Die in einigen wichtigen historiographischen Werken genannten Zahlen zum Umfang der von den US-Einrichtungen während und nach der Konstruktionsphase (1904-1914) beschäftigten Arbeitskräfte vermitteln kein einheitliches Bild. Während laut McCullough (1977: 559), „(t)he full work force in the last years of construction numbered about 45,000 to 50,000, which was nearly equal to the combined populations of Colón and Panama City(,)“, wurde nach den Angaben von Major (1993: 379) im Jahre 1913 mit 43.350 Arbeitskräften (inkl. 5671 US-Amerikanern) der absolute Spitzenwert erreicht; in allen anderen Jahren der Bauphase lag die Gesamtzahl unter 35.000. Für die 1920er Jahre nennt Major (ebd.) einen durchschnittlichen Umfang von knapp 14.000 Beschäftigten.

7 „[...] contract labourers flooded in – 500 a month in the second half of 1904 and 1,000 a month throughout 1905. By November 1905 more than 14,000 men were carried on the Silver Roll of the Commision and the Railroad, almost all of them from the Caribbean.“ (Major 1993: 82.) *Silver Roll* bezieht sich auf den Lohnstandard für die karibischen Arbeiter, während die Arbeitskräfte aus den USA quasi allesamt nach den wesentlich höheren Tarifen der *Gold Roll* bezahlt wurden. Zu den Charakteristika und Implikationen dieser unterschiedlichen Standards siehe Major 1993: 78 ff., Biesanz/Biesanz 1955: 67 f. sowie LaFeber 1989: 52, 83.

Nach der Fertigstellung des Kanals entwickelte sich der städtische Wohnungsmarkt zu einem zusätzlichen lukrativen Investitionszweig für die ökonomische Elite<sup>8</sup>: Die große Mehrheit der zuvor beim Bau der Wasserstraße eingesetzten Arbeitskräfte blieb im Land und lebte in ghettoähnlichen Siedlungen in Panama-Stadt oder Colón. Auch ein Teil der nicht-US-amerikanischen Bediensteten der diversen Einrichtungen der Kanalverwaltung wohnte außerhalb der Kanalzone.<sup>9</sup> Neben Handel und Immobiliengeschäft bildeten Finanztransaktionen die dritte wichtige Säule von Macht und Einfluß der Wirtschaftsoligarchie, die im Kanalstaat auch politisch den Ton angab.

Panamaische Händler sahen seit 1920 ihr attraktivstes Absatzsegment in dem Maße wegbrechen, wie das Warensortiment der Zonenshops verbreitert wurde. Dies ging u.a. darauf zurück, dass infolge der Inbetriebnahme der Wasserstraße die Zahl der Angestellten der Kanalbehörde deutlich anstieg. Auch der Umfang der US-amerikanischen Militärkontingente wurde vergrößert. Quasi alle im Kanalbetrieb, der Zonenverwaltung und bei der Eisenbahn tätigen US-Bürger sowie viele Offiziere lebten mit ihren Familien in der Kanalzone. Man war bestrebt, dem US-Personal den aus der Heimat gewohnten Konsumstandard zu bieten. Überdies waren unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs verschiedene Produktionszweige in der Kanalzone geschaffen worden, um im Krisenfall - sprich: im Fall einer möglichen Unterbrechung der Handelsverbindungen - eine weitgehende Selbstversorgung der Enklave mit Basisprodukten zu gewährleisten. Der panamaische Einzelhandel konnte die stark rückläufigen Warenverkäufe an die Bewohner der Zone zu einem beachtlichen Teil durch den Absatz alkoholischer Getränke kompensieren, deren Verkauf und Konsum in der US-Enklave seit 1913 – d.h. schon mehrere Jahre vor dem Beginn der Prohibition in den USA – untersagt war.<sup>10</sup>

---

8 Während im Handel Ausländer (Chinesen, Griechen, Spanier u.a.) eine wichtige Rolle spielten, bildeten Immobilien/Vermietung eine Domäne der „lokalen“ panamaischen Elite. (Hughes 1999: 284 f.) Viele der Ausländer nahmen später freilich die panamaische Staatsbürgerschaft an.

9 „El total de trabajadores canaleros era de 20,361 en 1920, de los cuales sólo 9,529 residían en el área, por lo que se deduce que casi 11 mil (10,832) trabajadores de la Compañía del Canal, vivían en territorio panameño. La burguesía local se tenía que resignar, básicamente al cobro de renta, ya que estos trabajadores tenían el derecho de comprar en los comisariatos, aunque vivieran fuera del área canalera.“ (Hughes 1999: 295.) Major (1993: 379) gibt für 1920 eine Zahl von 21.631 Beschäftigten der US-Einrichtungen (inkl. Eisenbahn) an. Unabhängig von dieser nicht weiter ins Gewicht fallenden Differenz ist zu betonen, daß sämtliche Einrichtungen der Kanal(zonen)-verwaltung letztlich dem Kanalbetrieb zu dienen hatten. Dieser bewegte sich damals auf einem höchst bescheidenen Niveau: „Senator William McKinley ... told the Senate with heavy sarcasm that in 1920 it took no fewer than 17,500 men to transit fewer than eight ships a day.“ (Major 1993: 93.)

10 Das Brauen von Bier war laut von Krosigk „... einer der dynamischsten Produktionszweige, die stärkste Industrie der jungen Republik ...“ (1999: 178.)



Anfang der 1930er Jahre beschäftigte die Kanaladministration rd. 9.000 Personen, davon rd. 2.500 US-Amerikaner; bei der *Panama Railroad Company* waren ca. 2.600 Menschen tätig, darunter 400 US-Bürger. Zusammen mit ihren Familienangehörigen konstituierte dies einen Markt von etwa 30.000 Konsumenten. In dieser Zahl ist das mehrere Tausend Köpfe umfassende Militärpersonal mit Familien noch nicht enthalten.<sup>11</sup> Für die Armeeangehörigen gab es gesonderte *commissaries*, zu denen zivile *Zonians* keinen Zutritt hatten, während die Soldaten in den Shops der Kanalbehörde einkaufen durften. Die Kaufkraft der großen Mehrheit der Angestellten der US-Einrichtungen war allerdings aufgrund der schon erwähnten großen Lohndifferenzen relativ gering. Die unteren Hierarchieebenen waren nahezu ausschließlich mit Abkömmlingen von karibischen Arbeitsimmigranten - den so bezeichneten *silver employees* - besetzt, deren durchschnittliches Monatssalär 1933 bei rd. 52 US-Dollar lag. Wesentlich höhere Gehälter bezogen die von der Kanalverwaltung angestellten US-Bürger (*gold employees*). Um die Attraktivität eines Arbeitseinsatzes in Panama zu erhöhen, hatte der *Panama Canal Act* von 1912 einen Aufschlag von 25% auf die Bezahlung vergleichbarer Tätigkeiten in den USA erlaubt; als optionale Maßnahme konzipiert, wurde dieser Bonus in der Praxis rasch zum Regelfall. US-Angestellte in vergleichsweise niedrigen Chargen (z.B. Elektriker, Lastwagenfahrer) erhielten monatlich rd. 240 US\$, während ein Eisenbahningenieur oder ein Büroleiter rd. 350 US\$ verdiente; die Gehälter von Abteilungsleitern bewegten sich zwischen 580 bis 730 US\$.

Zur Deckung ihrer Konsumbedürfnisse standen den zivilen Angestellten zu Beginn der 1930er Jahre zwölf Einzelhandelsgeschäfte zur Verfügung, in denen eine breite Warenpalette von Grundnahrungsmitteln über Kosmetika bis zu Möbeln angeboten wurde.<sup>12</sup> Zur *Commissary Division* der Kanalverwaltung gehörten einige Großhandelshäuser, wo die Gütersendungen aus den USA zwischengelagert bzw. für die Belieferung der diversen Einzelhandelsgeschäfte aufgeteilt wurden. Die zur Basisversorgung der *commissaries* geschaffenen Produktionsstätten umfassten eine Bäckerei, einen Molkereibetrieb, einen Schlachthof, eine Kaffeerösterei, eine Wurst- und Pökelfabrik, je einen Betrieb zur Herstellung von Speise- und Kühlis sowie eine Chemie-Fabrik (*industrial laboratory*). Dazu kam eine Großwäscherei, deren Service auch den Militärangehörigen offenstand. Insgesamt beschäftigte die *Commissary Division* im Groß- und Einzelhandel sowie in den erwähnten Produktionsbereichen Ende der 1920er Jahre rd. 1.400 Personen; 1933 waren es nach einem Personalabbau noch 1.200 Beschäftigte, darunter 200 US-Bürger in den leitenden Positionen.<sup>13</sup>

- 11 Die Geschichte der Militärpräsenz der USA in der Kanalzone thematisiert der Aufsatz von Gudián Guerra (1999).
- 12 Die Ausführungen über Struktur und Charakteristika der Zonen-Ökonomie stützen sich weitgehend auf die Ergebnisse der Bestandsaufnahme von Marshall Dimock aus dem Jahre 1934, insbesondere die Kapitel VI und VIII.
- 13 In allen Zonenshops fanden sich zwar dunkelhäutige Arbeitskräfte, diese durften aber nicht in allen *commissaries* einkaufen, weil es für *gold employees* (Weiße) und *silver*

Zu den wichtigsten Produktionsstätten der Zonen-Ökonomie zählte die erwähnte Bäckerei, deren Ausstoß 1933 mehr als sieben Mio. Brote und andere Backwaren umfasste. Der Einsatz der seinerzeit modernsten Technik machte es möglich, je Stunde durchschnittlich 3.000 Brote zu backen. Im Hinblick auf die Fleischversorgung erfüllte der Schlachthof in der Kanalzone nur wenige Jahre die ihm zugedachte Rolle, dann wurde die Produktion nahezu völlig eingestellt: „It was built during the war and served an indispensable purpose at that time. In recent years, however, it would be foolish to slaughter cattle on the Isthmus when prices in the United States are so low and when refrigeration has been improved so greatly.“<sup>14</sup>

Brot- und Fleischversorgung bilden gute Beispiele, um die sich aus der Existenz der Kanalzone für Panama ergebenden negativen entwicklungspolitischen Konsequenzen und Implikationen weiter zu präzisieren. Außer Frage steht, dass die kleine Ökonomie bei vielen importierten Waren keinerlei Chance besaß, ein Alternativangebot zu offerieren - dafür fehlte es schlicht an den technischen Voraussetzungen. Andererseits ist leicht einsichtig, dass sich der panamaische Entwicklungsweg anders gestaltet hätte, wenn lokale Unternehmer in der Lage gewesen wären, im Bereich von Basisprodukten und einfachen Dienstleistungen zumindest bedeutende Segmente des Zonenmarktes zu erobern. Damit sind all jene Branchen gemeint, die die gleichen Erzeugnisse herstellten, welche die Kanalenklave qua Import oder aus den zoneneigenen Produktionsbetrieben erhielt. Dazu gehören v.a. Gemüse, Milch, Fleisch und Backwaren sowie produktionstechnisch wenig anspruchsvolle Artikel des täglichen Bedarfs. Auch die Vergabe des Wäscherei-Service an panamaische Unternehmer erscheint naheliegend. Wären diese Nachfragesegmente der Zone von panamaischen Anbietern gedeckt worden, hätte dies Arbeitsplätze geschaffen, über Gewinne Investitionspotential erzeugt, *economies of scale*-Prozesse (auch zugunsten der panamaischen Konsumenten) generiert, über Multiplikator-Effekte zur Stärkung der Binnenwirtschaft sowie allgemein zur Verbreiterung des Produktionssektors und mithin zur Relativierung der Dominanz der reinen Handelsaktivitäten beigetragen.

Es erscheint geradezu grotesk, dass aus den USA über eine Distanz von rd. 2.000 Meilen Gemüse, Früchte und Eier nach Panama transportiert wurden. Wenn solche Produkte den Konsumenten der Zone dennoch zu einem günstigen Preis verkauft werden konnten, so lag das an der Steuerbefreiung der *commissaries* sowie an deren auf minimale Gewinnmargen verpflichteter Geschäftspraxis. Die Tatsache, dass im Zeitraum 1922 bis 1933 jährlich Obst und Gemüse im

---

*employees* (in der Regel dunkelhäutige Arbeitsimmigranten aus Jamaika oder Barbados bzw. deren Abkömmlinge) gesonderte Einzelhandelsshops gab (siehe Biesanz/Biesanz 1955: 78). Ein wesentlicher Grund für die alle gesellschaftlichen Bereiche der Kanalzone durchdringende Segregation war die überwiegende Südstaaten-Herkunft der ersten Generation der US-Bediensteten der Kanalzone (vgl. Biesanz/Biesanz 1955: 83).

14 Dimock 1934: 113.

Wert von durchschnittlich 80.000 US\$ während des Seetransports verdarben (Dimock 1934: 112), vermag ansatzweise eine Vorstellung davon zu vermitteln, welches Nachfragepotential der panamaischen Landwirtschaft vorenthalten blieb.

Freilich sind dies eigentlich müßige Überlegungen, da reale Chancen zur Übernahme dieser Zulieferfunktionen niemals bestanden haben; weder zeigten die Entscheidungsträger in Washington und der Kanalzone ein Interesse an einer substanziellen Vernetzung oder gar Integration der beiden Märkte, noch war die panamaische Ökonomie in der Lage, den hohen Produktivitätsstandards der aus den USA importierten und in der Zone erzeugten Waren Paroli zu bieten. Andererseits ließen sich auf Seiten der lokalen Unternehmer keine ernsthaften Versuche ausmachen, mittels gezielter Investitionen bestimmte Produktionsbereiche im Hinblick auf die Zonnennachfrage aufzubauen bzw. zu stärken. Solches unternehmerische Engagement unterblieb, weil ein Kapitaleinsatz für produktive Aktivitäten im Vergleich zu Investitionen im tertiären Sektor keine schnelle Rendite versprach. Der kleine nationale Binnenmarkt begünstigte solche Investitionspräferenzen nicht nur, sondern verlieh ihnen sogar eine gewisse ökonomische Rationalität. Im Hinblick auf die mögliche (Teil-) Versorgung des Zonenmarktes mit nationalen Agrarerzeugnissen ist zu bedenken, dass aufgrund der rudimentären Verkehrsinfrastruktur mit der zunehmenden Entfernung der Produktionsgebiete von den Konsumzentren der Transportkostenfaktor zwangsläufig stärker zu Buche schlägt; ohne relativ gute Straßenverbindungen und adäquate Transportmittel (Klima!) hätten allenfalls nahe der Kanalzone bzw. nahe Panama-Stadt und Colón gelegene Landwirtschaftsbetriebe an der Nahrungsmittelversorgung der Zonenbediensteten partizipieren können. Dasselbe galt freilich auch für die Lieferung von heimischen Agrarprodukten in die beiden Terminalstädte.<sup>15</sup>

Die zu Beginn der Bauphase verpasste Gelegenheit, an dem rasch expandierenden lukrativen Markt der Kanalzone zu partizipieren, konnte später aufgrund des ständig weiter wachsenden Produktivitätsvorsprungs der US-Wirtschaft nicht mehr wettgemacht werden. Hohe Produktivität steht für niedrigere Produktionskosten, die zusammen mit der Steuerbefreiung und den gering kalkulierten Gewinnmargen – trotz der beachtlichen Ausgaben für den langen Transportweg – zu erklären vermögen, warum die meisten Waren in der Kanalklave billiger zu erstehen waren als auf dem panamaischen Markt. Daher kann es nicht verwundern, dass die bei den US-Einrichtungen in der Kanalzone beschäftigten, aber auf dem Gebiet der Republik wohnenden Panamaer den Großteil ihrer Einkäufe in den Zonenshops tätigten. Ebenso wenig überraschend erscheint es angesichts dieses Preisgefälles, dass viele panamaische Zonenbeschäftigte ihren privilegierten Zugang zu den *commissaries* dazu nutzten, Verwandte und Freunde mit den

---

15 Noch Mitte der 1950er Jahre „(f)reight charges from many world ports to Panama are lower than transport charges from certain points in the interior to the terminal cities!“ (Biesanz/Biesanz 1955: 101.)

preisgünstigen Waren zu versorgen, obwohl dies offiziell nicht erlaubt war. Dies schränkte den begrenzten panamaischen Binnenmarkt für vor Ort produzierte Waren noch mehr ein und steigerte somit indirekt die Dienstleistungslastigkeit der kleinen Ökonomie.

Die Mitte der 1930er Jahre im Zusammenhang mit der Einigung auf einen revidierten Kanalvertrag den USA von Präsident Harmodio Arias abgerungenen Zugeständnisse bezüglich einer gewissen Öffnung des Zonenmarktes waren nicht geeignet, die bestehende Wirtschaftsstruktur in Richtung einer tendenziellen Stärkung autozentrierter Reproduktionselemente zu verändern. Vielmehr führten diese Korrekturen zu einer Bestätigung und Belebung des maßgeblich von externen Impulsen abhängigen Entwicklungsmodells. Im wesentlichen zielten die Vereinbarungen auf eine größere Beteiligung der panamaischen Händler an der Versorgung der Kanalzone.<sup>16</sup> So sollte die Verproviantierung der den Kanal passierenden Schiffe fortan exklusiv von panamaischen Lieferanten übernommen werden. Außerdem versprachen die USA verbesserte Kontrollen zur Unterbindung des Schmuggels von Waren aus den *commissaries* über die Zonengrenze. Eine weitere Maßnahme betraf die Schließung einer Reihe von Gaststätten in der Kanalzone, um panamaischen Händlern und Wirten (auch nach dem Ende der Prohibition) höhere Umsätze beim Verkauf von alkoholischen Getränken zu ermöglichen.

Im Bemühen um die erwähnten Zugeständnisse Washingtons zeigt sich ein Grundmuster des Verhaltens der politisch Verantwortlichen des Kanalstaates und der hinter ihnen stehenden wirtschaftlichen Interessengruppen, an dem sich bis heute grundsätzlich wenig geändert hat. Auf eine Krise des existierenden Wachstums- und Entwicklungsmodells reagierte die politische und ökonomische Elite stereotyp mit Initiativen zur Wiederherstellung und Forcierung der eingespielten Reproduktionsmechanismen. Die durch die ausgeprägte Abhängigkeit von externen Einflussfaktoren immer wieder erfahrene Verletzlichkeit der Binnenkonjunktur setzte innerhalb der dominierenden Schicht keine politischen oder unternehmerischen Energien frei, die stark genug gewesen wären, auf die Aktivierung autozentrierter Potentiale hinzuwirken. Eher wartete diese dem Idealtypus recht nahekommende „Kompradorenbourgeoisie“ während einer rezessiven Phase die nächste konjunkturelle Belebung ab, als sich um die Erschließung alternativer Gewinnquellen im produktiven Bereich zu bemühen.

Trotz der suboptimalen Ausnutzung des Nachfragevolumens des Zonenmarkts stellte dieser für die panamaische Ökonomie den weitaus wichtigsten einzelnen Einflussfaktor dar. Auch wenn die in der Kanalzone beschäftigten Arbeitskräfte nur einen verhältnismäßig geringen Teil ihres Einkommens für Einkäufe außerhalb der Enklave verwendeten, vermochten diese Ausgaben aufgrund der Kleinheit und schwachen Eigendynamik des Binnenmarkts eine enorme konjunkturelle und - um dies einmal mehr zu unterstreichen - strukturbildende Wirkung zu

---

16 Vgl. Pizzurno/Araúz 1996: 226 sowie LaFeber 1989: 65 ff.

entfalten. Die ausgeprägte Fremdbestimmung des Konjunkturverlaufs änderte nichts daran, dass die stark auf den Zwischenhandel konzentrierten Aktivitäten über die Bereicherung der eigentlichen Handelselite hinaus auch einem beträchtlichen Teil der städtischen Bevölkerung einen im Vergleich zu anderen latein-amerikanischen Gesellschaften relativ hohen Lebensstandard ermöglichten.

Während die Wirtschaftsentwicklung und -konjunktur in den anderen Ökonomien des Subkontinents damals stark von den Schwankungen der Weltmarktpreise für deren jeweils wichtigste Exportprodukte bestimmt wurde, stellte die US-Kanalzone aufgrund der regelmäßig erfolgenden Gehaltszahlungen eine verhältnismäßig sichere ökonomische Größe dar.<sup>17</sup> Mit der Zahl der in der Kanalzone lebenden US-Bürger stieg auch die Chance zur Steigerung der Umsätze der panamaischen Kaufleute und Gastronomen. Deshalb erfuhr das etablierte Entwicklungsmodell auch eine starke Belebung, als während des Zweiten Weltkriegs der Umfang der in den diversen Militärbasen stationierten Truppenkontingente enorm vergrößert wurde. Mehrere Jahre lang befanden sich über 50.000 US-Soldaten in der Kanalzone<sup>18</sup>. Damals ließen die USA auch eine Reihe von primär unter militärischen Gesichtspunkten konzipierten Infrastrukturprojekten realisieren (v.a. Bau von Straßen). Zudem wurde mit Arbeiten zur Konstruktion einer dritten Schleusenstraße begonnen, die allerdings nach Kriegseintritt der USA eingestellt wurden. Die verschiedenen Baumaßnahmen „... led to the importation of twenty-two thousand workers from Central America and the West Indies and enormous purchases of food and materials of all sorts. The resultant expenditures caused an economic boom in Panama nearly as large as the original construction project.“<sup>19</sup> Die steigenden Ausgaben und Einkäufe außerhalb der Kanalzone<sup>20</sup> lassen sich an den rasch wachsenden Importen ab-

17 Aufgrund der großen Bedeutung der kaufkräftigen Zonenbevölkerung für den Binnenmarkt und der geringen volkswirtschaftlichen Relevanz von Agrarexporten zeitigte die Weltwirtschaftskrise von 1929/30 in Panama weniger gravierende Folgen als im latein-amerikanischen Regelfall. „The (...) people living in the Zone on United States government salaries seemed a buffer against economic troubles. In some years the Zone provided as much as one-third of Panama's national income.“ (LaFeber 1989: 61 f.)

18 Gudián Guerra weist darauf hin, dass „... los hombres enlistados no eran censados, por lo cual es difícil tener una cifra exacta de cuantos militares estuvieron acantonados en el área aledaña al canal durante la Segunda Guerra Mundial“ (1999: 391). Unter Bezugnahme auf Daten des US Southern Command lässt sich zumindest für das Jahr 1943 eine relativ verlässliche Zahl nennen: Damals sollen sich 68.000 Soldaten in der Kanalenklave befunden haben (ebd.). Ähnliche Zahlen nennt Major (1993: 240): „In December 1939, the garrison numbered 14,000 officers and men; by December 1942 it had swollen to 67,000.“ In der Nachkriegszeit pendelte sich die dort konzentrierte Truppenstärke auf 10-12.000 Mann ein.

19 Conniff 2001: 94.

20 „By 1943 the country's gross receipts from the Canal Zone were four times the pre-war average, and since 1940 income per head of population had tripled. The cheap emporiums of the terminal cities raked in unprecedented takings, along with the gambling joints, the bars, and the whore-houses. Panama had never had it so good.“ (Major 1993: 240.)

lesen: von 1939 bis 1945 erhöhte sich der Wert der panamaischen Einfuhren von 21 auf 52 Mio. US\$.<sup>21</sup>

Beim Blick auf die Spezifika des panamaischen Entwicklungsmodells darf ein weiterer Aspekt mit strukturellen Implikationen nicht unberücksichtigt bleiben: Die allmähliche Beeinflussung des panamaischen Kosten- und Preisniveaus durch das große ökonomische Gewicht der Kanalzone. Über einen solch langen Zeitraum konnten das hohe Niveau der in der Kanalzone gezahlten Gehälter und die dadurch bedingten Wertrelationen nicht ohne Auswirkungen auf das Preisgefüge des Gastlandes bleiben. Dieser Effekt war längst spürbar, als er durch die Aufhebung der Lohndiskriminierung der panamaischen Kanalbediensteten im Jahre 1955 (s.u.) eine Verstärkung erfuhr. Der Sachverhalt hängt zwar eng mit der seit 1904 geltenden Verwendung des US-Dollars als Landeswährung zusammen, ist aber nicht allein auf diese Praxis zurückzuführen. Der Anpassungsdruck wäre auch dann entstanden, wenn Panama eine nationale Währung besessen hätte. In diesem Fall hätte Panama jedoch eine eigene Geld- und Währungspolitik ausüben und mithin den monetären Außenwert der nationalen Geldeinheit zwecks Beeinflussung der Handelsströme korrigieren können. Die Verwendung des Dollars schloß diese Möglichkeit (v.a. Abwertung) aus und erschwerte daher die Realisierung angemessener Preise (bzw. Gewinnspannen) auf dem Exportmarkt. Da die Zusammensetzung der Güterausfuhr im wesentlichen dem zentralamerikanischen Grundmuster entsprach, musste Panama auf dem Weltmarkt mit Ökonomien konkurrieren, deren interne Kostenstruktur deutlich günstiger war. Gleichzeitig machte das relativ hohe Lohnniveau die Kanalrepublik für ausländische Direktinvestitionen relativ arbeitsintensiv produzierender Branchen nicht attraktiv. Von der außenwirtschaftlich relevanten währungspolitischen Impotenz einmal abgesehen, wirkte sich die Übernahme der Dollarwährung als solche schon negativ auf eine mögliche Expansion des Agrarexports aus: Da der Dollar alleiniges Zahlungsmittel war, entfiel der Zwang, die für internationale Transaktionen unverzichtbare Hartwährung – wie sonst überall in Lateinamerika üblich – qua Export zu erwirtschaften. So konnte die panamaische Mittel- und Oberschicht nach Gusto Importwaren konsumieren, ohne gleichzeitig dafür sorgen zu müssen, dass durch die Herstellung wettbewerbsfähiger Weltmarktprodukte ausreichende Deviseneinnahmen zur Bezahlung dieser Einfuhren erzielt wurden.

Die sozioökonomischen Charakteristika und der dadurch bedingte attraktive Markt der Kanalzone begünstigten daher nicht nur die Herausbildung eines hypertrophen Handelssektors mit der Kehrseite einer Vernachlässigung von Exportaktivitäten; außerdem resultierten aus dieser einzigartigen Verbindung zweier höchst ungleicher Volkswirtschaften (USA – Panama) im Zeitverlauf kumulative Effekte, die eine spätere Korrektur des einmal etablierten Entwicklungsmodells zusätzlich erschwerten.

---

21 Hughes 1999: 293.



Die Alternative einer fundamentalen Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik wurde von der Elite des Kanalstaats aber niemals ernsthaft erwogen, vielmehr setzte sie unvermindert auf die maximale Nutzung des Potentials der seit der Kolonialzeit wichtigsten Ressource des Landes: die vorteilhafte, nunmehr durch den Panama-Kanal weiter aufgewertete verkehrsgeographische Lage. Die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere die bald rasch wachsenden Handelsströme<sup>22</sup> verliehen dieser Option eine plausible Grundlage. In der Folgezeit konnte zwar die Bedeutung der US-Enklave für die Binnenkonjunktur vermindert werden, damit ging aber kein Abbau der Abhängigkeit von externen Nachfrageimpulsen einher, weil sich die Bemühungen zur Diversifizierung der Ökonomie auf den Bereich exportorientierter Dienstleistungen konzentrierten.

1948 wurde in der Nähe der atlantischen Einfahrt in den Kanal bei Colón eine Freizone geschaffen, die zahlreiche ausländische Firmen und Handelsvertretungen bald als zentrale Schaltstelle ihres Lateinamerika-Engagements nutzten. Importkaufleute aus Süd- und Zentralamerika sowie der Karibik können sich dort über das Angebot US-amerikanischer, europäischer und asiatischer Produzenten informieren und ihre Order tätigen. Mit Ausnahme der Verkäufe nach Panama gilt Zollfreiheit für sämtliche Importe und Reexporte. Seit den 1970er Jahren nimmt die Freizone Colón unter den bedeutendsten vergleichbaren Einrichtungen weltweit nach Hongkong den zweiten Rang ein. Die Wertschöpfung der Freizone (Reexporte minus Importe) lag 1960 erst bei 23 Mio. US\$, stieg bis 1970 auf 58,2 Mio. und erreichte 1982 441 Mio. US\$. Die Zahl der Beschäftigten erhöhte sich zwischen 1970 und 1982 von 2.700 auf knapp 7.000. Seit den 1980er Jahren trägt die Freizone mehr zum nationalen BIP bei als die Landwirtschaft oder das verarbeitende Gewerbe.<sup>23</sup>

Lange bevor die Freizone Colón ihre volle volkswirtschaftliche Bedeutung entfalten konnte, hatte die einheimische Wirtschaft durch eine Reihe von Neuerungen im Rahmen des revidierten Kanalvertrages von 1955 frische Impulse erhalten.<sup>24</sup> So war es den panamaischen Bediensteten der Kanalverwaltung fortan verboten, in den *commissaries* einzukaufen, viele der Produktionsaktivitäten in der Kanalzone<sup>25</sup> wurden eingeschränkt, und die Gehälter der panamaischen

---

22 Auch an der steigenden Zahl der Kanaltransits lässt sich die Expansion des internationalen Handels ablesen: Wurden 1950 erst 5.448 Transits (1940: 5.370) registriert, so waren es 1960 bereits 10.795 (1970: 13.658). (Vgl. Acosta 1999: 318.)

23 Hoffmann 1995: 258 f.

24 Zu Herbeiführung und Inhalt des so genannten Remón-Eisenhower-Vertrags siehe Pizurno/Araúz 1996: 386 ff. sowie LaFeber 1989: 90 ff.

25 Im Vergleich zu den 30er Jahren waren die von der Kanalbehörde kontrollierten ökonomischen Aktivitäten in der Zone weiter diversifiziert worden: „Besides building ships, the company roasted coffee, baked cakes, stuffed sausage, and manufactured ice cream. Until the mid-fifties, its manufacturing division made or repacked under the commissary label over 200 items, from pharmaceuticals to cosmetics.“ (Knapp/Knapp 1984: 77.) Laut denselben Autoren war es einzig das US-Verteidigungsministerium, das

Kanalbediensteten wurden - wie bereits erwähnt - auf das Niveau ihrer US-Kollegen angehoben. Diese Änderungen führten zu einer Belebung des Binnenmarkts und gaben maßgeblichen Anstoß für eine langjährige stabile Wirtschaftsentwicklung, die erst 1973 enden sollte. In dieser Zeit vermochte die verarbeitende Industrie ihren Anteil an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung deutlich zu steigern (1950: 9,1 % - 1973: 16,7 %). Dies kann nur bedingt als Stärkung der einheimischen Produktionsbasis interpretiert werden, weil ein Großteil der inputs für die Industrieproduktion importiert werden musste. Mitte der 1970er Jahre entfielen rd. 50 % der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes auf Nahrungsmittel und Getränke, und nur 6 % der Ausfuhren bestanden aus Industrieprodukten. Auch weil der BIP-Anteil der Landwirtschaft im Sinken begriffen war, änderte der Ausbau industrieller Kapazitäten wenig an der Dominanz von Dienstleistungsaktivitäten. Zudem ging die volkswirtschaftliche Bedeutung der Industrie ab 1973 und nach einer kurzen Erholungsphase seit 1983 wieder deutlich zurück. 2002 betrug der BIP-Anteil der verarbeitenden Branchen nur noch knapp 8 %.<sup>26</sup> Hohe Zollmauern zum Schutz der importsubstituierenden Produktion, die kleinen Fertigungsserien in Verbindung mit einer oligopolistischen Angebotsstruktur (sprich: mangelnde Konkurrenz) und die Nichtbeteiligung am zentralamerikanischen Wirtschaftsverbund MCCA bedingten ein hohes Preisniveau für zahlreiche Fertigprodukte.

„The high prices, in turn, meant a higher cost of living (pushing up wages) and more expensive domestically produced inputs (e.g. refined petroleum, electricity, sugar, cement, fertilizers, chemical pest controls, etc.). High prices were palatable to firms producing for the protected domestic market, but they made entrance into the competitive world market difficult.“<sup>27</sup>

Der relative Bedeutungsschwund von Industrie und Landwirtschaft für die Gesamtkonomie geht auf den kumulierten Effekt von inhärenten Strukturschwächen dieser Sektoren und überproportionalen Wachstumszahlen der Dienstleistungsbranchen zurück. Auf letztere entfällt seit Beginn der 1980er Jahre ein BIP-Anteil von 70 % und mehr. Obwohl die volkswirtschaftliche Dominanz des Tertiärsektors längst eine feste Größe darstellte, eröffnete die Umsetzung der 1977 vom US-Kongreß ratifizierten Carter-Torrijos-Verträge weitere Optionen im internationalen Dienstleistungsbereich. Die Aufhebung des Enklavencharakters der Kanalzone im Jahre 1979, die schrittweise Übergabe der dort vorhandenen Vermögenswerte und Infrastruktureinrichtungen und schließlich die vollständige Übertragung der Souveränität über den Panamakanal (am 31.12.1999) schufen die Voraussetzungen zur Realisierung kanalnaher und mithin primär maritimer Dienstleistungsangebote. Konkrete Wirkung zeigen die entsprechenden Initiativen und Programme aber erst seit Ende der 1990er Jahre. Mit im-

---

“... handled a greater variety of jobs than the Canal Company.“ (Knapp/Knapp 1984: 76.)

26 Hoffmann 2003: Wirtschaft 8.

27 Zimbalist/Weeks 1991: 42.

santen Wachstumsziffern können insbesondere die zunehmend auf Containerumschlag spezialisierten Häfen an beiden Enden des Kanals sowie die von einem US-amerikanischen Konsortium reaktivierte transisthmische Eisenbahn aufwarten (s.u.).

Noch aber stellen die Freizone Colón sowie das internationale Bankenzentrum in Panama-Stadt die relativ stärksten Säulen der panamaischen Dienstleistungsökonomie dar. In der *Zona Libre de Colón* waren Mitte 2003 rd. 2.000 Firmen registriert, die insgesamt mehr als 15.000 Angestellte beschäftigten. Die Ausfuhren (Reexporte) der Freizone machen seit den 1980er Jahren regelmäßig 80% und mehr der Gesamtexporte des Landes aus.<sup>28</sup>

Das Bankenzentrum entstand auf der Basis eines 1970 erlassenen ultraliberalen Bankengesetzes.<sup>29</sup> Zwischen 1970 und 1982 erhöhte sich die Zahl der in der Hauptstadt niedergelassenen Bankfilialen von 23 auf 125, der Einlagenbestand wuchs von knapp 1 Mrd. US\$ auf fast 50 Mrd. 1982. Durch die wachsende Konkurrenz vergleichbarer Einrichtungen in der Region (z.B. auf den Cayman-Inlands) und infolge der Turbulenzen während der de facto-Herrschaft von General Noriega (1983-1989)<sup>30</sup> hat der Bankenplatz relativ an Bedeutung verloren. U.a. aufgrund von Fusionen ist die Zahl der Kreditinstitute bis Ende 2002 auf 86 zurückgegangen. Die Zahl der Bankangestellten betrug rd. 12.000. Der Depositenbestand lag bei rd. 38 Mrd. US\$. Zusammen mit (international operierenden) Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen bilden die Banken den Finanzsektor, der 2002 rd. 10 % zum nationalen BIP beitrug – deutlich mehr als verarbeitende Industrie und Landwirtschaft.

Nur für kurze Zeit stellte eine 1982 in Betrieb genommene transisthmische Pipeline, die Alaskaöl von der pazifischen auf die atlantische Seite transportierte, ein weiteres gewichtiges Element der Dienstleistungswirtschaft dar. Nachdem im Jahre 1988 die Alaskaöl-Pipeline zwischen Santa Barbara in Kalifornien und McCarney in Texas fertig gestellt wurde, hat die gut 400 Arbeitskräfte beschäftigende Isthmusleitung schnell an Bedeutung eingebüßt. Ihre höchste Wertschöpfung erzielte sie 1985 mit 159 Mio. US\$, was einem BIP-Beitrag von 7,4 % entsprach.<sup>31</sup>

---

28 „(L)os productos más importados en la zona franca son: aparatos electrónicos, ropa en general, relojes, perfumería y cosméticos, textiles farmacéuticos, joyería de oro y licores y cigarrillos entre otros.“ (Revista Análisis, Septiembre 2003, unter: [www.revistaanalisis.com/2003/03-09/coverstory.html](http://www.revistaanalisis.com/2003/03-09/coverstory.html).) Die Liste der Lieferanten wird von Hongkong angeführt, die relativ meisten Käufe werden von Importeuren aus Kolumbien und Ecuador getätigt. Die Zone verzeichnet jährlich rd. 150.000 Besucher (s. ebd.).

29 Für nähere Informationen zur Entstehung und Struktur, zu den Charakteristika sowie zu Geschäftszahlen siehe Zimbalist/Weeks 1991: 68 ff., Hoffmann 1995: 257 f., Maingot 1998 sowie (mit relativ aktuellen Informationen) ACP/Seatrade 2003: 54 f.

30 Zum Konflikt um General Noriega, der mit der Militärinvasion der USA im Dezember 1989 ein spektakuläres Ende fand, siehe Hoffmann 1991: 154 ff.

31 Hoffmann 1995: 256 f.

Einen sekundären Zweig der Dienstleistungsökonomie mit relativ hohem Bekanntheitsgrad bildet das offene Schiffsregister. Wenn unter panamaischer Flagge fahrende Schiffe wiederholt für negative Schlagzeilen sorgten, hat das nicht unbedingt mit relativ niedrigen Sicherheitsstandards der panamaischen „Billigflagge“, sondern auch mit der schieren Zahl der registrierten Einheiten zu tun. Anfang 2002 umfaßte das offene Register rd. 6.400 Schiffe.<sup>32</sup> Das waren mehr maritime Transporteinheiten als unter allen nationalen Schiffsregistern der Länder Lateinamerikas (inkl. Karibik) zusammen eingetragen sind. Seit Mitte der 1990er Jahre gebührt Panama (vor Liberia) weltweit Platz 1 unter den offenen Schiffsregistern.

Bis dahin primär indirekter Impulsgeber und verdeckter „Demiurg“ der panamaischen Wirtschaft, kommt dem Kanal seit Inkrafttreten der Carter-Torrijos-Verträge erstmals auch eine unmittelbar wirksame ökonomische und finanzielle Bedeutung für den Kleinstaat zu. Sofort spürbar wurde die seit Beginn der Übergangsphase (1979-1999) von den USA gezahlte jährliche Beteiligung an den Transitgebühren in Höhe von rd. 74 Mio. US\$; dieser Betrag überstieg nominell die Summe sämtlicher seit 1914 gezahlten *annuities*.<sup>33</sup> Die Infrastruktureinrichtungen, Immobilien und sonstigen Vermögenswerte in der Kanalzone, die seit 1979 nach und nach an Panama übergeben wurden, ließen bzw. lassen sich zum Teil nur mittels umfangreicher Investitionen ökonomisch in Wert setzen. Da der Staat die entsprechenden Finanzmittel nicht aufbringen konnte, bemühte er sich um die Kooperation von privaten Investoren aus dem In- und Ausland. Die Voraussetzungen zur ökonomischen Nutzung und Entwicklung des Gebiets der vormaligen Kanalzone sind aber erst nach der Schließung der letzten US-Militärbasen und der Übernahme der vollen Souveränität über die trans-isthmische Wasserstraße durch Panama optimiert worden. Andererseits hat der Abzug der US-amerikanischen Militärkontingente der lokalen Ökonomie einen nicht unbedeutenden Nachfragefaktor entzogen. Dabei handelt es sich nicht nur um die Konsumausgaben der US-Soldaten und ihrer Familien,<sup>34</sup> sondern auch um die Gehälter und Ausgaben der auf den US-Militärbasen beschäftigten panamaischen Zivilbediensteten, deren Zahl Anfang der 1990er Jahre bei rd. 5.250

---

32 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 26.02.2003 sowie Michele Labrut in *Seatrade* Nov./Dez. 2003, S. 73. - Laut einer Publikation des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (Bremen), „Panama is the top open registry for flagged out general cargo and container ships as well as bulk carriers, whereas Liberia has a significant higher share of tanker tonnage.“ (ISL 2003 c.)

33 Hoffmann 1995: 251.

34 Die Regierung Pérez Balladares (1994-1999) setzte eine Kommission ein, um die ökonomischen Auswirkungen der Schließung der US-Militärbasen zu untersuchen. Der im März 1996 veröffentlichte Bericht „... calculated that every American soldier stationed in the country represented a net contribution of \$35,000 per year and that, during the first five years after definitive American withdrawal in the year 2000, Panama would suffer an annual loss of \$180 million in revenue.“ (Falcoff 1998: 88.)

lag.<sup>35</sup> Weil die Schließung der zahlreichen US-Stützpunkte nicht auf einen Schlag erfolgte, sondern sich über mehrere Jahre erstreckte, konnte der negative Effekt für die panamaische Ökonomie gedämpft, aber freilich nicht neutralisiert werden.

### **Droht der „ökonomischen Achse“ des Landes langfristig ein gravierender Bedeutungsverlust? Das Projekt einer dritten Schleusenstraße**

Sollten die aktuellen Trends in einer Reihe von (exportorientierten) Dienstleistungsbranchen anhalten – wofür derzeit einiges spricht – dürfte sich das relative Gewicht des Tertiärsektors in der panamaischen Ökonomie mittel- und langfristig noch weiter erhöhen. Die Expansion der nicht-produktiven Aktivitäten geht einher mit einem Wandel der Struktur, der Komposition der Dienstleistungsökonomie: die Proportionen zwischen den einzelnen Segmenten verändern sich. Einige eher traditionelle Branchen wie die Freizone Colón oder das internationale Bankenzentrum werden an Bedeutung verlieren, während andere Subsektoren ihren Rang innerhalb des Tertiärbereichs und damit auch im nationalen Wirtschaftsgefüge verbessern werden. Die Verschiebung der intrasektoralen Gewichte wird freilich nichts daran ändern, dass die panamaische Ökonomie und deren konkreter Konjunkturverlauf von Branchen dominiert werden, die im Verhältnis zu ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung allesamt extrem wenige Arbeitsplätze schaffen.<sup>36</sup> Daher ist der kausale Zusammenhang zwischen hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und breitenwirksamen positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten in keinem Land Lateinamerikas schwächer ausgeprägt als in Panama.

Die maßgeblich von den Leistungsausweisen der kapitalintensiven und/oder umsatzstarken Branchen des Tertiärsektors generierten Makrodaten liefern eine höchst fragwürdige Basis für die Berechnung von nationalen Durchschnitts- und Pro-Kopf-Werten, die das Bild eines - zumindest im zentralamerikanischen Kontext - relativ fortgeschrittenen Entwicklungsniveaus zu vermitteln scheinen. Hinter der statistischen Fiktion lässt sich unschwer eine von krassen Ungleichheiten gekennzeichnete soziale Situation ausmachen, die sich für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in den typischen Ausprägungen absoluter Armut

---

35 Humberto Moreno (1999: 462) beziffert die Gesamtausgaben des Pentagon in Panama für das Jahr 1993 auf 311,4 Mio. US\$. Wenn die von Moreno präsentierten Zahlen zutreffen, kann es nur an der großen Zahl der Wehrpflichtigen liegen, dass der genannte Jahresbetrag für die Soldzahlungen an die US-Soldaten ungefähr (86 gegenüber 87 Mio. US\$) der an die panamaischen Zivilbediensteten ausgezahlten Gehaltssumme entspricht.

36 Freizone Colón, Bankenzentrum und Panamakanal beschäftigten Ende 2002 zusammen rd. 25.000 Personen. Dies entspricht ca. 2 % der Erwerbsbevölkerung, während die drei Sektoren zusammen etwa ein Drittel zum nationalen BIP beitragen.

manifestiert.<sup>37</sup> Diese krassen Gegensätze stehen freilich nicht unvermittelt nebeneinander, sondern bilden die sprichwörtlichen zwei Seiten einer Medaille. D.h. es bestehen kausale Zusammenhänge zwischen den Charakteristika der hypertrophen Dienstleistungsökonomie und den prekären Bedingungen, unter denen eine starke Minderheit der panamaischen Bevölkerung ihr Leben fristet.<sup>38</sup> Freilich wäre es allzu simplizistisch, die riesigen sozialen Disparitäten und die damit einhergehenden Armutszustände ursächlich unvermittelt auf die Existenz der volkswirtschaftlich dominierenden Dienstleistungsbranchen zurückzuführen; vielmehr ist es so, dass die früh einsetzende Konzentration und Spezialisierung auf (außenorientierte) Dienstleistungsaktivitäten die Herausbildung von Voraussetzungen und Chancen zur Entwicklung alternativer und relativ arbeitsintensiver ökonomischer Sektoren und Branchen systematisch unterminiert hat – entsprechende Initiativen besaßen keinen prominenten Platz im an kurzfristiger Profitmaximierung ausgerichteten Denkhorizont der wirtschaftspolitisch tonangebenden Akteure. Das auffällige Abweichen der Struktur der panamaischen Ökonomie vom lateinamerikanischen Grundmuster vermag nichts daran zu ändern, dass die sozialen Konsequenzen und Implikationen dieses singulären Entwicklungsmodells sehr wohl dem sub-kontinentalen Regelfall entsprechen (Marginalisierung, Relevanz des informellen Sektors, weit verbreitete relative und absolute Armut).

Kein Segment der panamaischen Wirtschaft hat in den letzten Jahren eine ähnlich dynamische Entwicklung vorweisen können wie die Häfen an den beiden Enden des Kanals. Während auf der atlantischen Seite drei nahe beieinander liegende Häfen (Cristóbal, Manzanillo, Colón) operieren, kommt dem Hafen Balboa auf pazifischer Seite quasi eine Monopolstellung zu. Alle diese Häfen werden von ausländischen Kapitalgruppen kontrolliert; so gewann die Firma Hutchinson Whampoa aus Hongkong die entsprechende Ausschreibung und erhielt 1997 eine auf 25 Jahre befristete Lizenz zur Betreibung der Häfen Cristóbal und Balboa; der Colón Container Terminal wird von dem taiwanesischen Unternehmen Evergreen, Manzanillo International Terminal von einer US-Firma aus Seattle geführt. Die Betreiber haben Hunderte von Millionen US\$ in den Ausbau und die Modernisierung der Anlagen investiert, wobei die Konstruktion von Containerfazilitäten im Vordergrund stand.<sup>39</sup> Vor dem Hintergrund des weltweit boomenden Containerverkehrs nahm die Nutzung der neuen Anlagen so rasch zu, dass diese sich ihren Kapazitätsgrenzen nähern und bereits neue Erweiterungsmaßnahmen in Angriff genommen wurden. Dazu gehören die Vertiefung

37 "(P)ara el año 2000, la pobreza de ingreso en Panamá afectó a 273,316 familias, equivalente al 34,3 % de todos los hogares del país, lo que representa a 1,131,439 personas, o sea, al 40,5 % de toda la población nacional." (PNUD 2002: 85.)

38 "La idea que ha prevalecido es la de „aprovechar la ventajosa posición geográfica" para beneficio del país. No obstante, las deformaciones estructurales y las desigualdades sociales correspondientes, han estado vinculado a este enfoque." (Hughes 2002: 13.)

39 Siehe den Artikel von Aileen Cho in ENR Engineering News-Record v. 30.7.2001 sowie den Beitrag von Rainbow Nelson in Lloyd's List v. November 2003, S. 22 f.



der Hafenbecken, die Vergrößerung der Stellfläche für Container sowie die Anschaffung neuer Spezialkräne. Der Containerumschlag in Balboa stieg nach dem Ende der ersten Ausbauphase von 64.217 TEU<sup>40</sup> im Jahre 2000 auf 377.774 TEU in 2002. Der Hafenkomplex in Colón steht in bezug auf Containerumschlag in Lateinamerika auf dem ersten Platz; dort wurden im Jahre 2002 rd. 1,5 Mio. TEU bewegt (Cepal 2003). „The ports, which represented 12 % of the country's GDP in 2001, make Panama the main transshipment centre of Latin America.“<sup>41</sup> In Reaktion auf das gestiegene Frachteraufkommen sind in unmittelbarer Nähe der Häfen Servicefirmen geschaffen bzw. ausgebaut worden, die Wartungs-, Reparatur- und Versorgungsdienste anbieten.<sup>42</sup>

In engem Zusammenhang mit dem boomenden Containerumschlag in den Terminalhäfen steht der Service der seit Ende 2001 operierenden neuen transisthmischen Eisenbahn.<sup>43</sup> Nachdem die Bahnverbindung wegen mangelnder Rentabilität bzw. der Dekapitalisierung der staatlichen Betreiberfirma seit Jahren nicht mehr genutzt wurde,<sup>44</sup> übernahmen Ende der 90er Jahre zwei US-Firmen das Projekt und erweckten es mit Investitionen von ca. 75 Mio. US\$ zu neuem Leben. Anders als bei der früheren Zugverbindung steht heute der Containertransport im Vordergrund. In 2002 – dem ersten vollständigen Geschäftsjahr – wurden rd. 50.000 TEU über die 76 km lange Isthmusstrecke transportiert. Auch wenn die Kosten für den Transport eines Containers per Bahn deutlich höher liegen als der alternative Weg durch den Kanal, hat die reaktivierte transisthmische Eisenbahnverbindung dem Überseehandel völlig neue Optionen erschlossen: So können etwa Containerschiffe, deren Fracht mehrheitlich kein transozeanisches Ziel hat, Güter mit einer solchen Destination zuladen und vor oder nach Ansteuerung ihres eigentlichen Zielhafens in den panamaischen Terminalhäfen löschen. Zudem bietet die Eisenbahn neue Möglichkeiten für die Beförderung von Gütern, die möglichst schnell ihre Absatzmärkte erreichen müssen: So

---

40 TEU steht für Twenty Feet Equivalent. Die Dimensionen des Zwanzigfußcontainers (20 Fuß lang, 8 Fuß breit und 8 bis 9,5 Fuß hoch) werden als Standard- und Vergleichsmaß für Container genutzt. Größere Container (z.B. der verbreitete 40 Fuß-Container) werden auf dieses Maß umgerechnet. Auf diese Weise können die Transportkapazitäten von Containerschiffen oder der Containerumschlag in verschiedenen Häfen verglichen werden.

41 ACP/Seatrade 2003: 31.

42 Diesen Service nutzen auch Schiffe, die keine Ladung für die panamaischen Häfen transportieren; z.T. werden Reparaturen während der Wartezeit vor der Kanaleinfahrt oder nicht selten auch während der Kanalpassage durchgeführt. (Vgl. ACP/Seatrade 2003: 40, 46 f.)

43 Zum folgenden siehe Rainbow Nelson in Lloyd's List vom 25.03.2003 sowie ders. in Fairplay vom 19.06.2003.

44 Die Eisenbahnlinie war eine der ersten Einrichtungen, die nach Inkrafttreten der Carter-Torrijos-Verträge an die panamaische Regierung übergeben worden waren. „While the Panamanians did receive this facility in less than mint condition, thanks to a systematic diversion of the funds earmarked for its upkeep as well as the gratuitous expansion of its payrolls, by the mid-1990s the facility was virtually in ruins.“ (Falcoff 1998: 56.)

nutzt das dänische Unternehmen Maersk Sealand, einer der weltweit führenden Frachtschiffbetreiber, die Bahnstrecke nicht nur als intermodales Element für Fruchtexporte aus Ecuador und Kolumbien nach Europa und an die US-Ostküste, sondern kann als Alternative zum Flugzeug gar den Transport von Schnittblumen anbieten. Die Transportmöglichkeiten der Eisenbahn hängen wesentlich vom weiteren Ausbau der Terminalhäfen, insbesondere von den zukünftigen (Container-) Kapazitäten auf pazifischer Seite (Balboa) ab.

Stärker als erwartet, hat sich die transisthmische Eisenbahnverbindung zu einer touristischen Attraktion entwickelt, das entsprechende Angebot (Fahrt in Panoramawagen mit freier Übersicht) wurde denn auch alsbald ausgeweitet. Der stetig ansteigende Fremdenverkehr gehört ebenfalls zu den Bereichen, die das Profil des panamaischen Dienstleistungssektors mittel- und langfristig verändern werden.<sup>45</sup> Mehrere frühere Einrichtungen in der US-Kanalzone wurden in den letzten Jahren für touristische Zwecke umgebaut. Der Wegfall des militärischen Kordons entlang der Kanaltrasse hat dem Kreuzfahrttourismus ganz neue Möglichkeiten geschaffen. Bei Colón sind zwei Terminals für Kreuzfahrtschiffe gebaut worden, auf pazifischer Seite wurden entsprechende Fazilitäten auf dem ehemaligen Marinestützpunkt Amador im Jahre 2003 in Dienst gestellt. Im Jahre 2001 gingen in Panama rd. 210.000 Kreuzfahrtpassagiere an Land – mehr als doppelt so viel wie im Vorjahr (ACP/Seatrade 2003: 60). Auch in 2002 setzte sich der Aufwärtstrend in dieser Tourismussparte weiter fort.<sup>46</sup>

Nicht zu übersehen ist, dass die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen vielen Branchen der Dienstleistungsökonomie in jüngster Zeit größer geworden sind. Auch wenn in der Vergangenheit viele Zweige oder Unternehmen aus dem Tertiärbereich in Panama aufgebaut oder angesiedelt wurden, weil der Standort wegen der schon bestehenden Dienstleistungsorientierung der Ökonomie besonders attraktiv erschien, blieben die Verbindungen zwischen den meisten Subsektoren in der Regel eher gering. Eine Ausnahme bildete der maritime Bereich, in dem mehrere Branchen ihre Dienste quasi derselben Klientel anboten und wo mithin dieselben Konjunktüreinflüsse wirksam wurden. Spätestens seit der Übernahme der vollständigen Kontrolle über den Kanal lassen sich vor allem bei den maritimen Dienstleistungen zunehmende Synergieeffekte beobachten, wie

---

45 Für nähere Informationen zur jüngeren Entwicklung sowie zum Potential des Tourismus in Panama sei auf den Beitrag von Sonja Haberzettl in diesem Band verwiesen.

46 „The new ports helped attract more than 130 cruise calls to Panama in the season from October 2002 to February 2003 with some 148.000 passengers disembarking to spend time (and money) ashore, an increase of 31,6 % compared to the same period a year earlier” (Michele Labrut in Seatrade, Nov./Dez. 2003, S. 73). Allerdings hat diese Entwicklung in Gestalt rückläufiger Transitzahlen für Kreuzfahrtschiffe eine Kehrseite, welche die finanziellen Gewinne im Tourismussektor durch Einnahmeverluste an anderer Stelle zumindest stark relativiert: „... (C)ruiseship calls have fallen back, from 300 a year to 200. Some cruise operators would rather disembark the passengers for a tour and save \$ 200,000, than treat them to a full transit of the canal.” (James Brewer in Lloyd’s List v. 24.7.2003.)

etwa im oben erwähnten Beispiel der engen Verbindung zwischen dem Containerumschlag der Terminalhäfen und der Eisenbahnbeförderung der Transportboxen. Aber auch im Tertiärbereich generell lässt sich ein deutlicher Trend hin zu einer stärkeren intrasektoralen Vernetzung feststellen. Als Beispiel sei hier die wachsende Kreditvergabe der vor Ort tätigen Banken für maritime Investitionsprojekte genannt: „With the privatisation of the ports and the multiplicity of services related to the Panama Canal activity, the maritime sector had found in the banking center a convenient source of financing for short and medium term projects. (...) Local financing, which until recently, was concentrating on financing the shipping agencies business has extended to ports, bunker activity and a number of companies that provide services to the shipping community.“<sup>47</sup>

Der Kanal selbst hat seit dem definitiven Rückzug der USA sowohl in direkter als auch in indirekter Weise seine Bedeutung für den Fiskus und die nationale Wirtschaft weiter steigern können: indirekt etwa über die nunmehr unbeschränkte Freisetzung des der Anlage eigenen touristischen Potentials<sup>48</sup> sowie durch die Optimierung von deren Funktion als Rückgrat eines diversifizierten maritimen Dienstleistungskomplexes, direkt über die steigenden Finanztransfers an den Staatshaushalt.

Die fiskalische Bedeutung des Kanalbetriebs ergibt sich aus mehreren Komponenten. Der wichtigste Einzelbeitrag zum staatlichen Budget besteht aus einem festen Anteil an den Gebühren für die Nettotonnage, der erhöht wurde, als mit der Übernahme der alleinigen Verantwortung für die Wasserstraße der Wegfall der zuvor an das verbliebene US-Personal der Kanalbehörde gezahlten Gehaltskosten zusätzlichen finanziellen Spielraum schuf. Daher stieg diese Abgabe im ersten Jahr der autonomen panamaischen Kanalverwaltung auf 134,6 Mio. US\$ gegenüber 88,9 Mio. im Haushaltsjahr 1999. 2001 wuchs der staatliche Nettotonnage-Anteil auf 150,4 Mio. US\$.<sup>49</sup> Des weiteren gehen die Überschüsse, die sich nach dem Abzug sämtlicher Kosten von den Nettoeinnahmen ergeben, an den Fiskus. Dies waren im Fiskaljahr 2001 knapp 36 Mio. US\$. Indirekt profitiert der Staat von der ACP vor allem durch die Entrichtung von Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Die knapp 9.200 Beschäftigten der Kanalbehörde zahlten in 2001 ca. 51 Mio. US\$ Einkommenssteuern und 54,3 Mio. US\$ in die staatliche Sozialversicherung. Diese Beträge stehen für sage

---

47 ACP/Seatrade 2003: 55. - Dieselbe Quelle nennt auch den wesentlichen Grund für diese Entwicklung: „Local bankers are eager to finance maritime development projects since it is the only sector of the economy that had shown constant growth for nearly a decade.“ (Ebd.)

48 So besuchten zuletzt rd. 360.000 Touristen jährlich die Besuchertribüne an den Miraflores-Schleusen, um den Kanalbetrieb zu beobachten. Im Dezember 2003 wurde dort zur Steigerung der Attraktivität ein neues Besucherzentrum eröffnet. (Vgl. Rainbow Nelson in Lloyd's List v. November 2003, S. 13.)

49 Dies ist nur ein scheinbarer Anstieg gegenüber dem Vorjahr, weil das Fiskaljahr (Oktober-September) vom Kalenderjahr abweicht, und die Übergabe des Kanalbetriebs somit zum Ende des ersten Quartals des Haushaltsjahres 2000 erfolgte.

und schreibe 12 % der landesweiten Einkommenssteuereinnahmen und fast 9 % sämtlicher Sozialabgaben.<sup>50</sup> Die Summe der Löhne und Gehälter der Bediensteten der ACP belief sich 2001 auf 222,3 Mio. US\$. Für den Erwerb von Gütern und die Nutzung von Dienstleistungen nationaler Anbieter zahlte die ACP im besagten Fiskaljahr 110 Mio. US\$.<sup>51</sup>

Nachdem die Einnahmen der Kanalbehörde im Haushaltsjahr 2002 nur leicht um ca. neun Mio. US\$ zunahmen, wurde in 2003 ein Anstieg von rd. 12 % erzielt. Dieser Zuwachs resultierte aus einem zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 eingeführten neuen Preissystem, das die Gebühren in zwei Schritten um insgesamt 13 % an hob.<sup>52</sup> Für das Fiskaljahr 2004 sind Einnahmen von ca. 925 Mio. US\$ vorgesehen, von denen rd. 312 Mio. an den Fiskus abgeführt werden sollen<sup>53</sup> – beide Zahlen lassen sich in Anbetracht der bis 1999 üblichen Größenordnungen als geradezu spektakuläre Rekordwerte bezeichnen.

Eine solch kräftige Anhebung der Tarife wäre wohl auf erheblichen Widerstand gestoßen, hätte die ACP die Effizienz des Kanaltransits nicht in jüngster Zeit markant verbessern können. So konnte die durchschnittliche Transitzeit (inkl. Wartezeit vor der Kanaleinfahrt) von 31,4 Stunden im Fiskaljahr 2000 um über 5 Stunden auf 26,2 Stunden im Haushaltsjahr 2002 reduziert werden.<sup>54</sup> Bis zum dritten Quartal des Fiskaljahres 2003 sank die durchschnittliche Transiddauer weiter auf 21,4 Stunden. Gleichzeitig wurde die Sicherheit der Kanaldurchfahrt deutlich verbessert – ablesbar an der stark rückläufigen Zahl von Unfällen.<sup>55</sup> Diese Effizienzsteigerung geht auf die diversen Maßnahmen eines umfangreichen Modernisierungsprogramms zurück, das die Kanalbehörde mit einem Kostenaufwand von rd. einer Milliarde US\$ seit 1996 realisiert hat. Wichtigste Einzelmaßnahme war die Verbreiterung der Engstelle Gaillard Cut. Dieses rd. 12,5 km lange Teilstück der Kanalpassage wurde in den geraden Abschnitten auf 192 m und in den Kurven bis auf 222 m verbreitert. Seitdem die Arbeiten – lange vor dem ursprünglich geplanten Termin – Mitte August 2001 abgeschlossen wurden, kann diese Teilstrecke erstmals von Schiffen der Panamax-Klasse<sup>56</sup> im Zweibahnverkehr genutzt werden.

50 Für die Inanspruchnahme diverser öffentlicher Dienstleistungen (Müllbeseitigung, Feuerwehr u.a.) zahlte die ACP in 2001 rd. 29 Mio. US\$ (ACP 2002: 62).

51 ACP 2002: 61 ff. - „La suma de los aportes directos e indirectos del Canal al Tesoro Nacional y de otros aportes indirectos alcanzó los B/. 655,7 millones en el año fiscal 2001.“ (ACP 2002: 65.)

52 Lt. ACP steht das neue Tarifsystem für die Abkehr von einer „one-size-fits-all pricing structure and replace it with a system that is more tailored to individual customer needs.“ (ACP: Canal News, 7.6.2002.) Für Details siehe ACP/Seatrade 2003: 8.

53 Vgl. Michele Labrut in Seatrade, November/December 2003, S. 67.

54 ACP: Canal News, 21.11.2002.

55 ACP 2002: 42; ACP: Canal News, 28.7.2003.

56 Dies sind Schiffe, deren Maße gerade noch mit den Dimensionen der Schleusenkammern kompatibel sind. Panamax-Schiffe haben eine Tragfähigkeit (Zuladefähigkeit) von 65.000 bis 75.000 dwt (deadweight tons).

Andere zentrale Elemente des Modernisierungsprogramms sind die Vergrößerung der Schlepperflotte sowie die Erhöhung der Zahl und der Austausch der Lokomotiven, welche die Schiffe in die Schleusenammern ziehen. Mittlerweile sind mehrheitlich stärkere und schnellere Zugmaschinen im Einsatz, mit deren Hilfe der Schleusenbetrieb beschleunigt werden konnte.<sup>57</sup> Durch diese und eine Reihe anderer Modernisierungsmaßnahmen konnte die Jahreskapazität der Wasserstraße von 14.000 auf 16.000 Schiffe gesteigert werden.

Diese beachtliche Kapazitätsausweitung der 90 Jahre alten Anlage ändert nichts daran, dass die Zahl jener Frachtschiffe unaufhörlich im Steigen begriffen ist, deren Größe eine Passage durch den Panamakanal nicht zulässt.<sup>58</sup> Schon seit den 1970er Jahren werden Riesentanker gebaut, deren Dimensionen die metrischen Vorgaben der Schleusenammern weit übersteigen, und seit geraumer Zeit geht auch der Trend im Containerschiffbau hin zu wesentlich größeren Einheiten. Während das Maximum für den Panamatransit bei etwa 4.800 TEU/Schiff liegt, werden weltweit immer mehr Containertransporter in Größenordnungen von mehr als 5.000 TEU in Dienst gestellt. Dazu kommt, dass der Containerverkehr die am schnellsten wachsende Sparte im Seehandel darstellt. Es ist daher durchaus nachvollziehbar, wenn diese Trends im maritimen Handelsverkehr aus Sicht der politischen Elite Panamas das Risiko einer sukzessiven Bedeutungsminde- rung der zentralen ökonomischen Ressource des Landes heraufbeschwören und demzufolge insbesondere bei der ACP über Möglichkeiten und Alternativen nachgedacht wird, um diesen negativen Entwicklungstendenzen entgegenzuwirken. Im Zentrum der Überlegungen steht die mögliche Konstruktion einer dritten Transitbahn mit ausreichend großen Schleusenammern für die neue Generation von Containerschiffen. Schon allein die riesigen Kosten, welche die Realisierung eines solch gigantischen Projektes verursachen würde, bilden eine formidable Hürde auf dem Weg zu einer definitiven Entscheidung. Der Investitionsbedarf für den Bau der neuen Trasse und damit zusammenhängende Infrastrukturmaßnahmen wird auf sechs bis acht Mrd. US\$ geschätzt – eine ungeheure Summe für eine kleine Ökonomie, deren BIP sich 2002 auf ca. 11,2 Mrd. US\$ belief. Allerdings stellt der enorme finanzielle Aufwand keineswegs das einzige gewichtige Problem im Kontext dieses Projektes dar. So bildet der exorbitante Wasserbedarf einer mit ungleich größeren als den jetzt vorhandenen Schleusenammern ausgestatteten dritten Transitstraße eine ernsthafte Herausforderung für die Planer. Die Kapazitäten des Gatún-Sees, der neben dem Wasser für den derzeitigen Schleusenbetrieb auch das Trinkwasser für rd. die Hälfte der panamaischen Bevölkerung liefert, reichen zur Bereitstellung dieser riesigen

---

57 ACP: Canal News, 18.9.2003.

58 Auch das größte je gebaute Passagierschiff, die Mitte Januar 2004 in Dienst gestellte *Queen Mary 2* verfügt über Maße, die die maximalen Möglichkeiten der Kanalschleusen übersteigen. Der Ozeanriese ist doppelt so groß wie das Vorgängerschiff *Queen Elizabeth 2*, das den Kanal noch durchfahren konnte. Für Informationen zur *Queen Mary 2* siehe Süddeutsche Zeitung vom 3./4. 1.2004 („150.000 Tonnen Luxus gegen die Natur“) sowie NZZ vom 9.1.2004.

zusätzlichen Wassermenge nicht aus. Schon seit geraumer Zeit beeinträchtigen Umweltschäden (v.a. Erosion infolge Entwaldung) im Einzugsgebiet des Gatún-Sees dessen Fassungsvermögen und die Qualität des Wassers.

Im Hinblick auf die langfristige Sicherstellung ausreichender Wasserressourcen für den Kanalbetrieb und den rasch wachsenden städtischen Trinkwasserverbrauch sowie die im Gang befindlichen und möglichen zukünftigen Maßnahmen zum Ausbau der Transitzkapazität hat das panamaische Parlament im August 1999 ein Gesetz verabschiedet, mit dem das bis dahin bestehende und durch besondere Auflagen geschützte Wassereinzugsgebiet des Gatún-Sees um 2.131,12 km<sup>2</sup> auf nunmehr 5.527,61 km<sup>2</sup> vergrößert wurde. Im Falle der Realisierung des Projekts einer dritten Schleusenstraße ist vorgesehen, innerhalb des neu hinzu gekommenen Gebiets durch die Stauung von drei Flüssen ebenso viele künstliche Seen zu schaffen, die das Wasser für den zusätzlichen Transitbetrieb liefern sollen. Die Konstruktion der Stauseen würde zwangsläufig negative ökologische Effekte auslösen und die Umsiedlung der mehrere Tausend Köpfe umfassenden Bewohner der betroffenen Gebiete erforderlich machen. Obwohl der Beschluß zur Realisierung des Projekts noch nicht gefasst wurde, hat allein die öffentliche Diskussion solcher Überlegungen den erbitterten Widerstand der Bevölkerung in den eventuell zu überflutenden Regionen entfacht.

Um die Voraussetzungen für eine Entscheidungsfindung in dieser eminent wichtigen Angelegenheit zu optimieren, hat die ACP seit dem Jahr 2000 eine große Zahl von Analysen durchgeführt sowie renommierte Spezial- und Consultingfirmen mit der Anfertigung von Gutachten beauftragt, in denen die wirtschaftlichen, technischen, soziokulturellen, ökologischen und finanziellen Implikationen und Folgen eines solchen Erweiterungsprojekts thematisiert werden. Der Inhalt dieser der ACP mittlerweile vorliegenden Analysen und Gutachten ist der Öffentlichkeit noch nicht bekannt. Nachdem in der Vergangenheit auch schon frühere Termine genannt worden waren, soll die Entscheidung über das Schicksal des Bauprojekts zur Mitte des Jahres 2004 fallen bzw. der Öffentlichkeit mitgeteilt werden.<sup>59</sup> Einiges deutet allerdings darauf hin, dass innerhalb der ACP der Entschluß zur Befürwortung des Bauprojekts bereits feststeht. So hat die Kanalbehörde Ende 2003 das Ergebnis einer Studie vorgestellt, der gemäß sich der Containertransport durch den Kanal nach Fertigstellung eines dritten Schleusensystems (mit Kapazitäten von maximal 12.500 TEU/Schiff) auch unter pessimistischen Annahmen bis zum Jahre 2025 (auf 11,8 Mio. TEU) verdreifachen wird.<sup>60</sup>

---

59 Ein früherer Termin in 2004 hätte das Thema unweigerlich in den Wahlkampf für den nationalen Urnengang im Mai 2004 gezogen.

60 „Under a more optimistic scenario the figures were forecast to reach 9,9 m teu by 2015, 12,8 m teu in 2020 and 15,6 m teu in 2025 ...“ (Rainbow Nelson in Lloyd's List v. 5.12.2003.)



Die Schwierigkeiten, Probleme und Konflikte, die bei einer Umsetzung des ambitionierten Projekts quasi vorgezeichnet sind bzw. kaum zu vermeiden sein werden, dürfen indes nicht davon ablenken, dass die eigentlich entscheidende Frage lautet, ob der Panamakanal ohne diesen fundamentalen Ausbau seiner Transitzkapazität mittel- oder langfristig tatsächlich seine Attraktivität für den internationalen Seehandel verlieren wird. Sollte nach einem Verzicht auf das Erweiterungsprojekt der Anteil der Panamaroute an der weltweit transportierten Seefracht tatsächlich allmählich schrumpfen, muß das nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Rentabilität der Anlage für ihren Betreiber sinkt – dies hängt einzig von der Kapazitätsauslastung der Wasserstraße und der dadurch bedingten Relation zwischen Kosten und Gebühreneinnahmen ab.

Im folgenden sollen drei wesentliche Aspekte des möglichen Kanalausbaus, die bereits angesprochen wurden, noch etwas detaillierter behandelt werden. Dabei geht es erstens um die Begründung der Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit des Erweiterungsprojekts. Zweitens werden die ungeheuren finanziellen Belastungen, die sich aus der Realisierung des Projekts ergeben, anzusprechen sein. An dritter Stelle sollen die mit dem Bau der zusätzlichen Fahrrinne einhergehenden sozialen und ökologischen Probleme und insbesondere die Frage der Wasserverfügbarkeit erörtert werden. Die Ausführungen beschränken sich auf einige zentrale Fakten und Gesichtspunkte und können von daher der ungeheuren Komplexität der einzelnen Problembereiche allenfalls annäherungsweise Rechnung tragen.

### **Die aktuellen Trends im Seehandelsverkehr und die Kapazitätsgrenzen des Panamakanals**

Wie weiter oben bereits erwähnt, sind es die Veränderungstendenzen im maritimen Gütertransport, die Planspiele zum Bau einer dritten Schleusenstraße angeregt haben. Ungleich wichtiger als der generelle Expansionskurs im Seefrachtbereich ist die rapide zunehmende Bedeutung des Containerhandels in Verbindung mit einer raschen Zunahme der Zahl der Post-Panamax-Schiffe. Dazu kommt ein weiterer Faktor: der rasch wachsende Handelsaustausch zwischen den USA und der Volksrepublik China.<sup>61</sup> Noch 1998 figurierte China nicht unter den fünf wichtigsten Nutzernationen des Kanals; im Verlauf des Jahres 2002 rückte es auf den dritten Platz vor und übernahm schon 2003 die Position des nach den USA zweitwichtigsten Kanalkunden.<sup>62</sup> China ist zudem „... the world's largest

---

61 „Während die amerikanischen Konsumenten bei einer Reihe von Industrieprodukten von chinesischen Billigimporten profitieren, können sich die Chinesen vom Beefsteak über den Futtermais bis zu den Sojabohnen die Effizienz der US-Landwirtschaft zunutze machen.“ (NZZ 4.2.2004.) Handelsliberalisierungen auf beiden Seiten könnten dem Gütertausch weitere starke Impulse geben.

62 Siehe Michele Labrut in *Fairplay* v. 18./25.12.2003.

exporter of containerized cargo“, während die USA beim Containerimport die Statistiken anführen.<sup>63</sup>

Im Zentrum der Überlegungen zum Bau eines dritten Schleusensystems steht die wachsende Flotte der Post-Panamax-Frachter.<sup>64</sup> Für alle anderen Schiffe bis zur Panamax-Klasse würden die vorhandenen Kapazitäten auch bei stark steigendem Transitaufkommen noch auf lange Zeit ausreichen. Während die nach den jüngsten Modernisierungsmaßnahmen etablierte Jahreskapazität bei ca. 16.000 Schiffen liegt, weisen die Transitstatistiken der letzten Fiskaljahre deutlich niedrigere Werte aus: So wurden im Jahr 2001 13.492 Schiffe registriert, im folgenden Jahr waren es 13.183, und in 2003 betrug deren Zahl 13.154. Während daher der Transitverkehr insgesamt eher zu stagnieren scheint, lässt sich parallel dazu ein schneller Anstieg des Anteils von Containerschiffen und Einheiten der Panamax-Klasse beobachten. Mittlerweile halten Containerfrachter den führenden Rang (2003: 2369 Einheiten) unter allen Schiffskategorien, die den Kanal nutzen – Tendenz kräftig steigend.<sup>65</sup> Der Anteil von Schiffen der Panamax-Klasse am Gesamttransit hat sich von 1992 bis 2002 von 23,8 % auf 38 % erhöht.<sup>66</sup> Auch wenn die maximale Transitauslastung noch längst nicht erreicht ist, dürfte das Potential für weitere Kapazitätserhöhungen der „alten“ Anlage mittels gezielter Modernisierungsmaßnahmen noch nicht ausgeschöpft sein. Neuralgischer Punkt einer weiteren Steigerung der Transitzkapazität bildet die Wasserverfügbarkeit – wahrscheinlich würde bereits die volle Auslastung der jetzt etablierten Kapazität die Reproduktionsfähigkeit des Gatún-Sees überfordern.

Da die neue Schleusenstraße wahrscheinlich keine Entlastungsfunktion für die beiden „alten“ Fahrrinnen übernehmen müsste, hinge ihre Rentabilität allein vom Transitaufkommen in der Post-Panamax-Klasse ab. Die Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen in Panama ist aber noch kein Garant für den Erfolg – eine hohe Nutzungsfrequenz – der Post-Panamax-Trasse. Die konkrete Inanspruchnahme des erweiterten Angebots hängt nicht unwesentlich davon ab, ob in den wichtigsten Zielhäfen der den Kanal frequentierenden Schifffahrtslinien die infrastrukturellen Anlagen für Post-Panamax-Einheiten bestehen oder aufgebaut werden. Insbesondere dem Ausbau und der Modernisierung der Häfen an der US-Ostküste kommt eine enorme Bedeutung für die Rentabilität einer dritten Schleusenstraße zu. Als Ausdruck des Bewusstseins einer starken gegenseitigen Abhängigkeit unterzeichnete die ACP im Jahre 2003 mit Vertretern von acht Ostküstenhäfen Abkommen zum Zwecke eines intensiven

63 ISL 2003a: 7.

64 Die Fachzeitschrift Lloyd's List vom 8.8.2003 zitiert den Direktor der Autoridad del Canal de Panamá, Alberto Alemán: „If a lot of the industry goes to post-panamax and we do nothing, we will be getting ourselves out of the game. The canal is an essential part of servicing that big economy.“

65 Siehe ACP: News from the Panama Canal – December 2002.

66 Laut Nieten/Reid (2002: 15) entfielen zu Beginn des Jahres 2002 21,5 % der weltweiten Handelsschiffe auf Einheiten der Panamax-Klasse. ISL (2003a: 3) gibt die Zahl der über 4.000 TEU großen Containerschiffe für den Stichtag 1.1.2003 mit 408 an.

Informationsaustauschs und einer abgestimmten Marketingstrategie für die „all-water“-Panamaroute. In fast allen dieser Häfen sind Maßnahmen zur Installation von Post-Panamax-Containerfazilitäten im Gange.<sup>67</sup> Bisher gab es wegen der fehlenden technischen Voraussetzungen des Panamakanals kaum ökonomische Anreize für derartige Pläne. Aus Asien kommende Frachter der Post-Panamax-Klasse löschten ihre Ladung in Häfen der Westküste, von wo die Container per Eisenbahn zur Ostküste transportiert wurden. Seitdem die Westküstenhäfen im Herbst 2002 durch einen Streik der Hafenarbeiter wochenlang weitgehend lahmgelegt wurden,<sup>68</sup> haben einige große Schifffahrtslinien ihren Dienst auf eine direkte Belieferung der Ostküstenhäfen umgestellt – was u.a. dazu führte, dass bei den Schiffbauwerften mehr Order für Panamax-Schiffe eingingen.<sup>69</sup> Die skizzierte Konstellation legt den Schluß nahe, dass die Panamaroute durch die zusätzliche Schleusenstraße den Zugang zu Frachtmengen sichern könnte, die bisher auf dem Landweg zwischen der Ost- und Westküste der USA transportiert wurden. Eine eventuelle Erhöhung der Kanalgebühren oder eine mögliche neue Wettbewerbsoffensive der Westküstenhäfen und/oder der US-Eisenbahn würden auf Seiten der Nutzer unweigerlich neue Kalkulationen auslösen, weshalb Prognosen in diesem komplexen Metier regelmäßig eine geringe Halbwertszeit besitzen.<sup>70</sup>

In den vorstehenden Ausführungen wurde ein Sachverhalt angedeutet, der hier präzisiert und besonders hervorgehoben werden soll: Weil der Panamakanal auf mehreren Seehandelsrouten eine ökonomisch sinnvolle Abkürzung offerierte, war es bislang üblich, dass sich die Reeder und Spediteure, auf die technischen Gegebenheiten der Wasserstraße einstellten. Bei der Order neuer Frachteinheiten orientierten sich die Auftraggeber bezüglich Ladekapazität zumeist nicht am letzten Stand der Schiffbautechnik, sondern an den Dimensionen der panamaischen Schleusenkammern, um auf diese Weise eine universelle Einsatzfähigkeit ihrer Schiffe zu gewährleisten.<sup>71</sup> Wahrscheinlich war der Panamakanal jahrzehntelang der weltweit wichtigste Einzelfaktor bei der Bestimmung der bevorzugten Schiffsgrößen in der internationalen Handelsflotte. Die Konstruktion von Frachtern der Post-Panamax-Klasse war gezielt auf die Bedienung anderer maritimer Handelsrouten ausgerichtet. Mit dem Bau eines dritten Schleusensystems

67 Siehe James Brewer in Lloyd's List v. 24.7.2003 und 19.12.2003.

68 Zu den Hafenstreiks an der US-Westküste siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.10.2002 sowie Financial Times Deutschland v. 8.10.2002.

69 Siehe Fairplay (o.V.) v. 5.6.2003.

70 In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß die 1993 von einer trilateralen Kommission (USA, Japan, Panama) vorgelegten Prognosen und Empfehlungen zur zukünftigen Entwicklung des Panamakanals (Informe Final 1993/1999) schon zum Zeitpunkt der Etablierung der vollen panamaischen Souveränität über die Wasserstraße als weitgehend irrelevant angesehen wurden. Siehe auch das von Fernando Manfredo etwa zum gleichen Zeitpunkt präsentierte Zukunftsszenario (Manfredo 1993).

71 „That wondrous waterway that wiggles through the isthmus dictates that a huge part of the fleet must be designed to parameters that enable ships to move most efficiently from Pacific to Atlantic or *vice versa*.“ (James Brewer in Lloyd's List v. 8.8.2003.)

soll die Wasserstraße der wachsenden Flotte der Post-Panamax-Schiffe unter Berücksichtigung künftig zu erwartender Größenordnungen bis zu Transportkapazitäten von 12.500 TEU angepasst werden. Als Reaktion auf Veränderungstendenzen im Seehandel konzipiert, würde das Projekt bei Beginn seiner Realisierung selbst zu einem mächtigen Verstärkungsfaktor der Entwicklung hin zu größeren Fracht- bzw. Containerschiffen mutieren. Die Zunahme des Anteils von Post-Panamax-Einheiten an der Welthandelsflotte würde durch den Bau einer dritten Schleusenstraße zweifellos beschleunigt.

„Whereas specific market segments of the general cargo fleet show shrinking tendencies, the container fleet increased with an extraordinary high rate. The fully cellular container fleet has doubled its TEU capacity during the past 7 years. In the period of 1999-2003, the TEU-capacity of the world container fleet grew per year on average by 10,1 per cent, whereas the number of container vessels rose by 5,3 percent and the deadweight tonnage by 8,4 per cent. The disproportionate increase of the TEU capacity indicates the trend towards larger container ships.“<sup>72</sup>

Im Zeitraum 2000-2003 wurden 58 neue Containerschiffe mit Kapazitäten von 6.000 TEU und mehr in Dienst gestellt. Anfang 2003 standen in den Orderbooks der Schiffbauwerften weltweit 316 Containerschiffe, darunter 86 Bestellungen für Transporter von 5.000 TEU und mehr.<sup>73</sup> Bis Mitte 2003 stieg die Zahl der Bestellungen weiter an.<sup>74</sup> Die künftige Entwicklung in diesem Bereich und die konkrete Bedeutung der aktuellen Trends für die Auslastung und Rentabilität einer dritten Schleusenstraße lässt sich kaum abschätzen. Im starken Aufwärtstrend bei Post-Panamax-Containerschiffen spiegelt sich nicht so sehr eine starke Expansion des globalen Seefrachtvolumens als vielmehr das Bestreben, im harten Konkurrenzkampf Kostenvorteile zu erringen.<sup>75</sup> Häufig wird mit den neuen Riesenfrachtern Ersatz für alte, kurz vor der Ausmusterung stehende kleinere Transporter geschaffen – eine Praxis, die durch den Bau einer dritten Schleusenstrasse zweifellos zusätzliche starke Impulse erhalten dürfte. Mithin würde mit dem Anstieg des Post-Panamax-Verkehrs durch den Kanal sehr wahrscheinlich ein spürbarer Rückgang der jährlichen Transitzahlen kleinerer Schiffe einhergehen. Andererseits ist nicht anzunehmen, dass der derzeit beobachtbare Zuwachs an Post-Panamax-Containerschiffen über lange Zeit ungebrochen anhält. Deren Wirtschaftlichkeit hängt von spezifischen und dabei höchst sensiblen operationalen und ökonomischen Bedingungen ab, die in einer ernsthaften Rezession der Weltkonjunktur leicht beeinträchtigt werden können. Die angestreb-

---

72 ISL 2003a: 1.

73 ISL 2003a: 6.

74 Laut ISL 2003b: 1 waren die weltweiten Orderbücher per 1.7.2003 so voll wie seit 25 Jahren nicht mehr.

75 „(D)ie größten Containerschiff-Reedereien melden für 2002 starken Gewinnrückgang oder Verlust und beschaffen vermehrt größere Schiffe, um mittelfristig ihre Stückkosten zu senken.“ (Kommission der EU 2003.)

te Kostenersparnis und Wettbewerbsfähigkeit wird nur bei einer regelmäßigen maximalen Auslastung der Transportkapazitäten erreicht. Mit der wachsenden Zahl der Post-Panamax-Einheiten steigt indes das Risiko einer Unterauslastung der Lademöglichkeiten; um die Kapazität möglichst vollständig zu nutzen, muß eventuell ein Teil der Fracht zu niedrigeren Raten transportiert werden, was sich negativ auf Einnahmen und Profite auswirkt. Gleiches gilt, wenn das Transportpotential nur durch Zuladung von Fracht für mehrere verschiedene Zielhäfen ausgeschöpft werden kann.<sup>76</sup> Bei Schiffen der Panamax-Klasse sind diese Risiken wesentlich geringer; kleinere Einheiten bieten den Reedern und Speditoren ungleich flexiblere Einsatzmöglichkeiten.<sup>77</sup> Deshalb werden Schiffe dieser Größenordnung auch ihre Bedeutung für den Seehandelsverkehr in Zukunft kaum einbüßen, und dies gilt in verstärktem Maße gerade dann, wenn die transisthmische Wasserstraße **nicht** ausgebaut wird. Dieses große Segment der Welt-handelsflotte bildet einen sicheren Kundenstamm für den Panamakanal in seinen gegenwärtigen Dimensionen, während eine ökonomisch vorteilhafte Performance einer dritten Schleusenstraße wegen der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren kaum verlässlich vorausgesagt werden kann. Abschließend sei darauf verwiesen, dass die panamaische Wirtschaft auch ohne die Konstruktion einer neuen Schleusenstraße am wachsenden Post-Panamax-Containertransport partizipieren kann, sofern die Terminalhäfen entsprechend ausgebaut und die Kapazitäten der transisthmischen Eisenbahn der steigenden Nachfrage angepasst werden.

### **Die ökonomische Dimension des Projekts einer Post-Panamax-Schleusenstraße**

Dieser Aspekt hängt mit den vorstehenden Ausführungen aufs engste zusammen: Wenn sich zwischen der installierten Transitkapazität und der tatsächlichen Nutzungsintensität des dritten Schleusensystems eine deutliche Lücke auftut, wird es kaum möglich sein, die zur Leistung des Schuldendienstes für dieses gigantische Investitionsprojekt erforderlichen Einnahmen zu generieren. Ein beträchtlicher Teil der Einnahmen wird ohnehin zur Finanzierung der War-

---

76 „Hence, large vessels will only work, (...), if multiple routes can be aggregated successfully into single and seamless service structures and good load factors maintained without recourse to higher levels of transshipment activity.“ (tdc trade: Post Panamax vessels: How Big Can They Grow? In: [http://www.tdctrade.com/shippers/vol24\\_5/vol24\\_5\\_seafr03.html](http://www.tdctrade.com/shippers/vol24_5/vol24_5_seafr03.html).)

77 Auch bei Öltankern und Erztransportern ist man inzwischen von den früher gebauten Maximalgrößen zu kleineren Einheiten zurückgekehrt. (Siehe <http://www.thebaltic.com/supplement/World%20Ports/heavy.html>.) Dieselbe Quelle relativiert die angeblichen economies-of-scale-Effekte von großen Containerschiffen: „Vessels make up only a portion of a shipping line's costs – perhaps 25 percent. Of the other costs, such as terminal handling, information systems, general logistics, and container collection and distribution activities, many increase with ship size.“

tungs- und Instandhaltungsarbeiten benötigt. Dies sind im Kern fixe Kosten, deren Anteil an den Einkünften umso höher ausfällt, je geringer das Transitaufkommen ist. Weiterhin ist zu bedenken, dass das Projekt während der mehrjährigen Konstruktionsphase keine oder nur geringe Einnahmen erwirtschaften kann.<sup>78</sup> Würden in dieser Zeit (8-10 Jahre) keine Zinsen gezahlt, dürfte die Schuldsumme zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen Fahrtrinne infolge kumulierter Zinseffekte bei marktüblichen Konditionen mindestens 50 % über dem Nominalwert des ursprünglich aufgenommenen Kredits liegen. Daher mag es ratsam erscheinen, während der Bauphase zumindest Zinszahlungen zu leisten, um die späteren Belastungen in Grenzen zu halten. Allerdings sind die gegenwärtigen Nettoeinnahmen der beiden „alten“ Schleusenstraßen zu gering, um eine solche Bürde tragen zu können. Schon ein Zinssatz von 6 % bei einer Kreditsumme von 6 Mrd. US\$ ergibt eine jährliche Belastung, welche die derzeit erzielten Überschüsse übersteigt.<sup>79</sup> Die seit der Etablierung der nationalen Souveränität über die Wasserstraße üblichen Finanztransfers der Kanalbehörde an den Staatshaushalt würden daher gänzlich wegfallen, ohne dass damit die Schuldendienstverpflichtungen für das Erweiterungsprojekt schon gesichert wären. Der dadurch vorgezeichnete fiskalische Zangeneffekt (weniger Einnahmen/zusätzliche (Zins-)Ausgaben) hätte gravierende Einschränkungen bei den Regierungsausgaben zur Folge. Die Schließung von Lücken im Staatshaushalt und die Finanzierung (anderer) staatlicher Investitionsprogramme durch Auslandskredite dürften dann kaum möglich sein. Schon jetzt gehört Panama zu den Staaten mit den bedenklichsten Schuldenindikatoren.<sup>80</sup> Mit der Aufnahme des Kredits zur Finanzierung der Kanalerweiterung würde sich die Summe der Auslandsverbindlichkeiten quasi verdoppeln, womit die Grenzen der Kreditwürdigkeit erreicht sein dürften. Lediglich zwei Szenarien sind denkbar, die den finanziellen Druck für das Land auf einigermaßen erträgliche Dimensionen verringern könnten: entweder gelingt die Aufnahme eines Kredits mit (relativ) günstigen Konditionen und/oder Panama begleicht während der Konstruktionsphase nur einen Teil der anfallenden Zinskosten.

Geht man von letzterem Fall aus, lässt sich folgende Modellrechnung aufstellen: Bei (durch Zinsrückstände) kumulierten Schulden von 7 Mrd. US\$ und geschätzten Nettoeinnahmen der erweiterten Wasserstraße von 600 Mio. US\$,

- 
- 78 So sollen an den neu zu konstruierenden Stauseen zwei Kraftwerke entstehen, die lange vor Fertigstellung der dritten Kanaltrasse Strom liefern können.
- 79 Ein spürbarer Anstieg der Transitzahlen würde die Belastung durch den Kredit etwas abmildern. Dieser Faktor lässt sich von Panama im Gegensatz zu den Transittarifen aber nicht beeinflussen. Eine deutliche Erhöhung letzterer dürfte sich aber wiederum negativ auf die Attraktivität der Wasserstraße auswirken, „ya que los incrementos excesivos aumentarían la competitividad de otras rutas.“ (Niesten/Reid 2002: 33.)
- 80 Die Auslandsverschuldung lag Ende 2002 bei 6.350 Mio. US\$, davon entfielen 76,1 % auf private Gläubiger (Geschäftsbanken). Der 2002 zu leistende Schuldendienst belief sich auf 442 Mio. US\$, was rd. 22 % des Staatshaushalts und fast 60 % des Werts der Güterexporte entsprach. (Vgl. Hoffmann 2003: Wirtschaft 3, 9.)



dürfte der Zinssatz nicht höher als 6 % liegen, wenn eine nennenswerte Tilgungsquote erreicht werden und der Schuldendienst die erwirtschafteten Überschüsse nicht übersteigen soll.<sup>81</sup> Da die Erhöhung der Gebühreneinnahmen nach Inbetriebnahme des dritten Schleusensystems mit der Aufnahme der Tilgung einhergehen wird, dürfte auch in dieser Phase die ACP kaum in der Lage sein, Finanztransfers an den Staatshaushalt zu leisten. Der Spielraum für öffentliche Investitionen im Sozialbereich zwecks Verbesserung der Lebensbedingungen der Unterschicht wird dadurch extrem eingeengt.

Andererseits offeriert das Projekt aufgrund seiner riesigen Dimensionen die Chance, dass die direkten und indirekten Effekte der jahrelangen Bautätigkeit die negativen sozioökonomischen Implikationen der hohen Schuldendienstbelastung zumindest partiell kompensieren können. Die Zahl der zur Realisierung der diversen Bauvorhaben erforderlichen Arbeitskräfte wird auf 10.000 geschätzt. Gerade im Hinblick auf formelle Arbeitsplätze ist dies für die panamaische Ökonomie keine zu vernachlässigende Zahl, auch wenn sie nur ein Drittel der jährlichen Expansion des nationalen Arbeitsmarktes zu absorbieren vermag. William Hughes (2002: 19) macht eine enorme Diskrepanz zwischen der (hohen) Investitionssumme und der (geringen) Zahl der neu entstehenden Arbeitsplätze aus, ein Einwand, dessen Berechtigung hier in Zweifel gezogen werden soll. Die Relation von 600.000 US\$ pro neuen Arbeitsplatz verliert ihre vermeintliche Disproportionalität, wenn man den Betrag auf die gesamte Konstruktionsphase bezieht. Bei veranschlagten zehn Jahren Bauzeit wären das 60.000 US\$ pro Arbeitsplatz – eine für panamaische Verhältnisse eher arbeitsintensive Gleichung. Unabhängig davon ist die Einschätzung von Hughes zutreffend, dass durch die 10.000 direkt geschaffenen und die 20.000 durch Multiplikatoreffekte indirekt entstehenden Erwerbsquellen die gravierenden Arbeitsmarktp Probleme des Landes noch nicht einmal ansatzweise gelöst werden können und dass - wie auch Niesten/Reid (2002:39 ff.) argumentieren - , mit den investierten Summen in anderen Bereichen ganz andere und unter sozial-politischen Gesichtspunkten ungleich bessere ökonomische Wirkungen erzielt werden könnten.<sup>82</sup>

Hughes weist zudem darauf hin, dass das Bauprojekt Migranten aus allen Landesteilen anziehen wird, die ihre sozioökonomische Situation zu verbessern trachten. Da nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Zuwanderer eine Anstellung erhalten wird, werden viele der Migranten nicht in ihre von prekären Lebensbedingungen geprägten Heimatgebiete zurückkehren, sondern sich in einer der größeren Städte – vorzugsweise in Panama-Stadt – oder deren Nähe niederlassen. Daher ist es nicht nur nicht auszuschließen, sondern eher wahrscheinlich, dass sich die sozialen Probleme im Zusammenhang mit der Realisierung des Erweiterungsprojekts weiter verschärfen werden.

---

81 Die von Niesten/Reid präsentierten Kalkulationen über maximale Zinshöhen bei gegebenen Nettoeinnahmen (2002: 27) halten Kontrollrechnungen nicht stand.

82 Hughes 2002: 30 f.

## Ökologische und soziale Aspekte und Implikationen des Kanalerweiterungsprojektes

Stets wird auf die vorteilhafte verkehrsgeographische Lage verwiesen, wenn die gleichsam einer schicksalhaften Vorsehung folgende Entwicklung des Landes zu einer Transitökonomie erklärt werden soll. Dabei gerät ein Faktor in den Hintergrund, dem zumindest im Hinblick auf die Zentralachse der außenorientierten Dienstleistungswirtschaft – den Panamakanal – ein quasi ebenbürtiger Stellenwert zukommt: die ungeheuren Wasserressourcen, ohne deren Existenz die Konstruktion der Schleusensysteme nicht möglich gewesen wäre. Als Wasserreservoir für den Kanalbetrieb fungieren der Alhajuela- und der ungleich größere Gatún-Stausee. Jeder einzelne Kanaltransit verbraucht knapp 200 Millionen Liter Wasser, die am Ende der Durchfahrt in den Pazifik oder Atlantik gespült werden. Eine vage Vorstellung von dieser großen Menge mag die Tatsache vermitteln, dass die Schleusenpassage von zwei Schiffen etwa ebenso viel Wasser benötigt wie der Tagesbedarf jener rd. 1,4 Mio. Bewohner von Panama-Stadt, Colón und einigen anderen nahe der Kanaltrasse gelegenen städtischen Agglomerationen beträgt, deren Trinkwasser ebenfalls aus dem Gatún-See stammt. Die *Cuenca Hidrográfica del Canal* stellt zweifellos die wichtigste natürliche Ressource des Landes dar.<sup>83</sup>

Mit Ausnahme der durch das in mehrjährigen Abständen auftauchende El Niño-Phänomen bedingten kurzfristigen Beeinträchtigungen hat das letztlich vom Regelwerk der Natur abhängige Transitsystem seine Funktion seit Inbetriebnahme der Einrichtung stets zuverlässig erfüllen können: Im El Niño-Jahr 1998 durften große Frachtschiffe den Kanal nur mit verminderter Ladung passieren, um sich durch einen niedrigeren Tiefgang dem infolge geringerer Niederschläge gesunkenen Wasserstand anzupassen. Seit 2002 ist ein Programm im Gang, das mit einem Kostenaufwand von 190 Mio. US\$ den Gatún-See und den Abschnitt Gaillard Cut um einen Meter vertieft; damit sollen Tiefgangbeschränkungen bei künftigen El Niño-Inzidenzen vermieden und die Speicherkapazität der Anlage generell erhöht werden.<sup>84</sup>

Eine ganz andere Qualität als dem kurzfristig wirksamen klimatischen Störfried El Niño kommt Faktoren zu, die sich negativ auf die natürlichen Reproduktionszyklen im Wassereinzugsgebiet der Stauseen auswirken. Im wesentlichen sind es die zunehmende Besiedlung und wirtschaftliche Nutzung des Gebiets und deren Konsequenzen (ungeklärte Abwässer, mangelnde oder gänzlich fehlende Müllentsorgung u.a.m.), die das natürliche Gleichgewicht aus dem Lot

---

83 In dem Gebiet werden jährlich rd. 4,4 Mrd. Kubikmeter Wasser produziert. „De la totalidad de agua producida en la Cuenca, un promedio del 58 por ciento se utiliza para los esclusajes de los buques, 36 por ciento para la generación hidroeléctrica y seis por ciento para consumo humano.”(ACP 2001: 26.)

84 ACP: Canal News, 26.8.2003.

gebracht haben. Die ungewöhnlich hohe Biodiversität des Gebiets<sup>85</sup> bringt es mit sich, dass die Eingriffe des Menschen in die natürlichen Kreisläufe in multipler Weise Schaden anrichten. Insbesondere die rasche Entwaldung und den natürlichen Bedingungen nicht angepasste landwirtschaftliche Nutzungsformen haben zu Erosion und mithin zum Verlust an hydrischer Rückhalte- und Speicherkapazität im Gebiet der *Cuenca Hidrográfica* und zur Beeinträchtigung des Fassungsvermögens des Gatún-Sees durch Sedimentierung geführt.<sup>86</sup> So ist der Waldbestand im Gebiet der „alten“ Cuenca im Zeitraum von 1974 bis 1991 um 43 % reduziert worden. Wasserproben wiesen 1998 eine um den Faktor 20 gestiegene Nitratbelastung gegenüber 1975 nach. Lange Zeit sind die sich in diesem Gebiet anbahnenden ökologischen Probleme nicht erkannt bzw. ignoriert worden. Aber nicht nur das – trugen doch einige staatliche Fördermaßnahmen gar noch zur Verstärkung der negativen Trends bei: So erhielten Viehzüchter vergünstigte Kredite, wenn sie auf Kosten des Primärwaldes neue Viehweiden anlegten. Als Mitte der 1980er Jahre wissenschaftliche Untersuchungen die ökologischen Belastungen und Schäden dokumentierten, setzten erste staatliche Gegenmaßnahmen ein. Von besonderer Bedeutung war die Schaffung des Naturparks Chagres im Gebiet der Oberläufe der für die Wasserversorgung vier wichtigsten Flüsse im Jahre 1985.

In Anbetracht der Abhängigkeit des Kanalbetriebs von einer ausreichenden Wasserversorgung wurde der Kanalbehörde 1997 die Verantwortung für den Schutz, die Nutzung und Bewahrung der hydrischen Ressourcen der Cuenca übertragen. Mit der zwei Jahre später verfüigten Vergrößerung der *Cuenca Hidrográfica* um rd. 60 % (auf rd. 7 % des nationalen Territoriums) soll sichergestellt werden, dass der rasch steigende Wasserbedarf langfristig gedeckt werden kann. Seitdem die ACP den Kanalbetrieb autonom führt, hat die Behörde im Gebiet der erweiterten Cuenca verschiedene Initiativen und Maßnahmen eingeleitet, die auf ein Ende des Raubbaus und die Orientierung der Wirtschaftsaktivitäten am Prinzip der Nachhaltigkeit abzielen. U.a. war die ACP Initiator eines vom Landwirtschaftsministerium seit Mitte 2002 verwirklichten Programms, welches die faktischen Nutzer landwirtschaftlicher Areale als legale Eigentümer registrierte und mit entsprechenden Besitzurkunden versah; dahinter steht die Idee, dass die damit geschaffene Sicherheit die Agrarbevölkerung zu einem verantwortungsvollen Umgang mit der eigenen Ressourcenbasis motiviert. Insgesamt sollen 15.000 Bauernfamilien Eigentumstitel erhalten.<sup>87</sup> Als weiteres wich-

85 Siehe Icaro Nr. 4 (2001) S. 12 f. Viele der in den folgenden Ausführungen präsentierten Fakten und Zahlen stammen aus diesem der *Cuenca Hidrográfica* gewidmeten Sonderheft.

86 Die im Cuenca-Gebiet wirksam werdenden grundlegenden ökologischen Störfaktoren behandelt der Aufsatz von Heckadon-Moreno (1993). Siehe dazu auch Falcoff 1998: 61 ff.

87 ACP: Noticias, 31.10.2003. - Der Anteil der panamaischen Campesinos ohne Eigentumstitel für die von ihnen bearbeiteten Flächen wird auf rd. ein Drittel geschätzt. „No obstante, esto es más evidente en la región occidental de la Cuenca del Canal, en dónde

tiges Projekt sind die von der ACP geleiteten Wiederaufforstungsmaßnahmen zu nennen.<sup>88</sup> Bei mehreren Programmen kooperiert die ACP mit der nationalen Umweltbehörde ANAM, einige Projekte genießen die Unterstützung von USAID und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID).

Die Führung der ACP hat sich die Einsicht zu eigen gemacht, dass ohne eine Abkehr von den bislang vorherrschenden umweltschädigenden wirtschaftlichen Nutzungsformen und ohne konsequente Bemühungen zur Schonung der essentiellen natürlichen Regelkreisläufe im Gebiet der Cuenca die fundamentale Voraussetzung des Kanalbetriebs in ernsthafte Gefahr gerät. Unabhängig von den beim Bau einer dritten Schleusenstraße zusätzlich benötigten riesigen Wassermengen hätten die ökologischen Negativeffekte in absehbarer Zeit schon die Bereitstellung der zur Befriedigung des aktuellen Bedarfs erforderlichen Wasserressourcen in Frage stellen können. Um die durch die verschiedenen Modernisierungsmaßnahmen um 20 % gesteigerte Transitzkapazität der Wasserstraße wirklich ausnutzen und gleichzeitig dem wachsenden Trinkwasserverbrauch der städtischen Agglomerationen genügen zu können, gibt es keine andere Wahl als dem Prinzip des *sustainable development* in der Cuenca-Region ausreichende praktische Relevanz zu verleihen. Während etwa beim Problem der Entwaldung deutliche Erfolge verzeichnet werden können - der Abholzungsprozeß scheint gestoppt zu sein -, stehen positive Trendwendungen in anderen Bereichen noch aus oder erst ganz am Anfang. So beschreibt der Umweltexperte Stanley Heckadon-Moreno vom Smithsonian Institute in Panama-Stadt die durch die unkontrolliert wuchernden Siedlungen entlang der Transístmica zwischen Colón und Panama-Stadt verursachten Umweltbelastungen als das genaue Gegenteil von nachhaltiger Entwicklung: „... un abandono generalizado, un proceso de favelización tipo tercer mundo. Es como un viaje, a través del istmo, para mostrar todo lo malo que puede tener el desarrollo, un espejo de lo que no debemos hacer.“<sup>89</sup> Die von der ACP im Zusammenhang mit dem möglichen Ausbau des Panamakanals in Auftrag gegebenen Analysen werden auch konkrete Daten zu Art und Ausmaß der Umweltbelastung im Cuenca-Gebiet liefern, auf deren Basis dann angemessene Gegenmaßnahmen konzipiert werden können. Fraglich ist indes, ob der Versuch der ACP, mittels der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen die Agrarproduzenten zu einem umweltadäquaten Umgang mit ihrer Ressourcenbasis zu bewegen, von Erfolg gekrönt sein wird. Die Masse der Bewohner der Cuenca-Region lebt unter äußerst prekären Verhältnissen: Ein Drittel hat keinen Trinkwasseranschluß und mehr als 90% leben ohne Strom, 40% verfügen über monatliche Einkünfte von weniger als 100 US\$.<sup>90</sup> Die Verbesserung der Infrastruktur und Maßnahmen zur Erhöhung der Produktion und

---

sólo un 8 % de sus 35.000 habitantes cuentan con un título de propiedad.” (ACP: Noticias, 31.10.2003.)

88 ACP 2001: 28.

89 Icaro 2001:21.

90 Icaro 2001: 26 ff.

Produktivität sind quasi vorgezeichnete Schritte zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards. Die positiven Effekte einer Abkehr von ökologisch schädlichen Verhaltensweisen können leicht durch die nur partiell vermeidbaren negativen Implikationen allgemeiner Modernisierungsmaßnahmen überkompensiert werden. Außerdem würde durch eine verbesserte Infrastruktur und öffentliche Förderprogramme die Attraktivität der Region erhöht und somit weitere Zuwanderung begünstigt.

Mit dem Bestreben der ACP, in der *Cuenca Hidrográfica* des Kanals dem Prinzip nachhaltiger Entwicklung zunehmend Achtung zu verschaffen, kontrastieren die sozial und ökologisch bedenklichen Implikationen der Pläne zum Bau einer dritten Schleusenstraße und der für deren Wasserversorgung erforderlichen Stauseen. Die Konstruktion letzterer würde die Umsiedlung von bis zu 35.000 Personen erforderlich machen, weshalb sich gegen dieses Teilprojekt der stärkste Widerstand regt. Schon im Jahre 2000 formierte sich die *Coordinadora Campesina Contra los Embalses* (CCCE), die die Rücknahme des Gesetzes zur Erweiterung der Cuenca vom August 1999 fordert.<sup>91</sup> Ein Großteil der bei einer Realisierung des Projekts betroffenen Familien lebt schon lange Zeit in den jeweiligen Wohnorten, dort befinden sich z.T. auch die Gräber ihrer Vorfahren.<sup>92</sup> Die Folgen der Überflutung für die Betroffenen gehen mithin über materielle Werte weit hinaus.<sup>93</sup> Die Repräsentanten der CCCE begründen ihre Ablehnung des Erweiterungsprojekts auch mit dem Argument, dass der Kanal bisher für die Masse der Bevölkerung keinerlei Nutzen gebracht habe.<sup>94</sup> Nachdem sich die lokalen Komitees und die *Coordinadora Campesina* lange Zeit dem Dialog mit der ACP verweigert hatten, nehmen Vertreter der Campesinos aus der West- und Ostregion der Cuenca seit Oktober 2003 an den Sitzungen der *Comisión Interinstitucional de la Cuenca* (CICH) teil.<sup>95</sup> Bei der Umsiedlung der von den Überflutungsmaßnahmen betroffenen Bevölkerung sind sozio-ökonomische Probleme in deren neuen Wohngebieten quasi vorprogrammiert, viele werden wohl nach einiger Zeit als Entwurzelte in den Slums der Städte landen.

Die Eingriffe in die Natur werden sich freilich nicht auf die Schaffung der drei Stauseen beschränken. Die neuen Wasserspeicher müssten über Kanäle mit dem Gatún-See verbunden werden. Das Gesamtprojekt enthält auch die Konstruktion von zwei neuen Brücken über den Kanal. Dazu kommen Verbindungs- und Zufahrtsstraßen (zu den Orten der einzelnen Bauprojekte) sowie weitere flankierende Infrastrukturmaßnahmen, Flächen für die Materiallagerung und die Unter-

---

91 La Prensa, 4.3.2001.

92 William Hughes hat rd. die Hälfte der Bewohner von 13 Gemeinden (n=1515) in der eventuell zu überflutenden Region befragt. Für detaillierte Ergebnisse siehe Hughes 2002: 60 ff., 74 ff.

93 "¿Cómo determinamos el valor de la destrucción de un cementerio, sitios arqueológicos y religiosos?" (Hughes 2002: 13.)

94 La Prensa, 8.6.2001.

95 ACP: Noticias, 31.10.2003. - Sicherlich hat das erwähnte Landtitel-Programm zur Verminderung des Misstrauens gegenüber der ACP beigetragen.

bringung und Versorgung der Arbeitskräfte.<sup>96</sup> Allein der Aushub beim Bau der dritten Schleusenstraße würde eine Deponiefläche von 76 km<sup>2</sup> beanspruchen. Dabei muß bedacht werden, dass sich dies alles in einem Gebiet abspielen wird, das zu dem durch seine große biologische Vielfalt charakterisierten *Corredor Biológico Mesoamericano* gehört. Die ökologischen Negativimplikationen des Erweiterungsprojekts wiegen deshalb so schwer, weil die Rentabilität einer dritten Schleusenstraße keineswegs gesichert erscheint.

Eine denkbare Alternative zu dem jetzt erwogenen Projekt wäre die Realisierung des alten Traums des Kanalbaupioniers de Lesseps von einer schleusenlosen Passage durch den Isthmus. Eine solche Anlage hätte den Vorteil einer deutlich geringeren Umweltbeeinträchtigung und würde – eben wegen des Verzichts auf Schleusen – wesentlich geringere Kosten für Wartung und Instandhaltung verursachen.<sup>97</sup> Es sind in erster Linie die exorbitanten Kosten eines solchen Projekts (ca. 20 Mrd. US\$), die zu erklären vermögen, warum dieser Alternative in der panamaischen Debatte über die zukünftige Entwicklung der interozeanischen Wasserstraße keinerlei Bedeutung zukommt.

---

96 Hughes 2002: 153.

97 Diese denkbare Alternative thematisiert James Brewer in Lloyd's List v. 26.8.2003.



## **Literatur**

### **A. Monographien und Aufsätze**

Acosta, José Isaac: El Canal de Panamá después del año 2000. In: Tack, Juan Antonio (Hg.): El Canal de Panamá. Panamá 1999, S. 314-338.

Biesanz, John/Biesanz, Mavis: The People of Panama. New York 1955.

CEPAL (Hg.): Perfil Marítimo de América Latina 2002. Santiago 2003.

Conniff, Michael L.: Panama and the United States. The Forced Alliance. Athens/London 2001.

Dimock, Marshall E.: Government-Operated Enterprises in the Panama Canal Zone. Chicago 1934.

Falcoff, Mark: Panama's Canal. What Happens When the United States Gives a Small Country What It Wants. Washington 1998.

Gurdián Guerra, Reymundo: Evolución histórica de la presencia militar norteamericana en Panamá. In: Tack, Juan Antonio (Hg.): El canal de Panamá. Panamá 1999, S. 360-421.

Heckadon-Moreno, Stanley: Impact of Development on the Panama Canal Environment. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 35 (1993) 3, S. 129-149.

Icaro – La Revista de Ancón. Edición No. 4 (August 2001) – Thema: Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Hoffmann, Karl-Dieter: Panama: Politik im Schatten des Kanals. In: Nolte, Detlef (Hg.): Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren. Hamburg 1991, S. 133-170.

Hoffmann, Karl-Dieter: Panama. In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 3: Mittelamerika und Karibik. Bonn 1995, S. 243-276.

Hoffmann, Karl-Dieter: Panama. In: Munzinger-Archiv/Internationales Handbuch-Länder aktuell, Lieferung 24/03.

Hughes, William R.: Canal y desarrollo. In: Tack, Juan Antonio (Hg.): El Canal de Panamá. Panamá 1999, S. 277-313.

Hughes, William: Impacto de la ampliación del Canal de Panamá. Panamá 2002.

Informe Final de la Comisión para el Estudio de las Alternativas al Canal de Panamá (1993). In: Tack, Juan Antonio (Hg.): El Canal de Panamá. Panamá 1999, S. 567-574.

Knapp, Herbert/Knapp, Mary: Red, White and Blue Paradise. The American Canal Zone in Panama. San Diego 1984.

LaFeber, Walter: The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective. New York 1989.

Maingot, Anthony P.: Offshore Banking in the Caribbean: The Panamanian Case. In: Joyce, Elisabeth/Malamud, Carlos (Hg.): Latin American and the Multinational Drug Trade. New York 1998, S. 149-171.

Major, John: The Panama Canal Zone, 1904-79. In: Bethell, Leslie (Hg.): The Cambridge History of Latin America. Vol. VII. Cambridge 1990, S. 643-670.

Major, John: Prize Possession. The United States and the Panama Canal 1903-1979. Cambridge 1993.

Manfredo, Fernando: The Future of the Panama Canal. In: Journal of Inter-american Studies and World Affairs 35 (1993) 3, S. 103-128.

McCullough, David: The Path Between the Seas. The Creation of the Panama Canal 1870-1914. New York/London 1977.

Moreno, Humberto G.: Repercusiones del cierre de las bases militares norteamericanas sobre la economía panameña. In: Tack, Juan Antonio (Hg.): El Canal de Panamá. Panamá 1999, S. 460-474.

Meding, Holger M.: Panama. Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln 2002.

Nielsen, Eduard/Reid, John: Expansión del Canal de Panamá: Consideraciones Económicas. Panamá 2002.

Pizzurno Gelos, Patricia/Araúz, Celestino Andrés: Estudio sobre el Panamá Republicano (1903-1989). O.O. 1996.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (Hg.): Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002. O.O. 2002.

Tack, Juan Antonio (Hg.): El Canal de Panamá. Panamá 1999 (Biblioteca de la Cultura Panameña, Tomo 16).

Zimbalist, Andrew/Weeks, John: Panama at the Crossroads. Economic Development and Political Change in the Twentieth Century. Berkeley 1991.

**B. Veröffentlichungen der Kanalbehörde (ACP)/  
Fachpublikationen aus dem Bereich Seeverkehrswirtschaft/  
Artikel aus maritimen und anderen nicht-sozialwissenschaftlichen  
Fachzeitschriften**

Autoridad del Canal de Panamá (Hg.): Informe Anual 2001. Panamá 2002.

Autoridad del Canal de Panamá (ACP)/Seatrade (Hg.): Panama Maritime Handbook 2002/03. Colchester 2003.

Brewer, James: Time for the Next Great Decision. In: Lloyd's List, 8.8.2003.

Brewer, James: Tailors of Panama Cut Canal Cloth to Fit Clients. In: Lloyd's List, 24.7.2003.

Brewer, James: Is it Time to Ditch the „Big Ditch“ for Something Bigger? In: Lloyd's List, 26.8.2003.

Brewer, James: Links Have Never Been Stronger. In: Lloyd's List, 19.12.2003.

Cho, Aileen: Panama's Canal Holds Visions of New Growth. In: ENR Engineering News-Record, 30.7.2001 (Cover Story/Sonderdruck für Autoridad del Canal de Panamá, o.S.).

Financial Times Deutschland, 8.10.2002. [www.ftd.de](http://www.ftd.de).

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.10.2002. [www.faz.de](http://www.faz.de).

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) Bremen: SSMR Market Analysis No. 6 - General Cargo and Container Shipping. Bremen 2003 (2003a).

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) Bremen: SSMR Market Analysis No. 8/9 2003 – World Order Book Developments – Highlights. Bremen 2003 (2003b).

Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) Bremen: SSMR Market Analysis No. 11/12 – Major Shipping Countries and Seaborne Market Developments. Bremen 2003 (ISL 2003c).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Siebter Bericht der Kommission an den Rat: Zur Lage des Weltmarktes im Schiffbausektor (KOM (2003) 232, vom 6.5.2003). Brüssel 2003.

Labrut, Michele: Decision Time for Panama Canal. In: Seatrade, November/December 2003, S. 65-73.

Labrut, Michele: China Makes Waves in Panama Canal. In: Fairplay, 18./25. 12. 2003, S. 6-7.

Nelson, Rainbow: Panama Canal Railway Doubles its Boxes Throughput. In: Lloyd's List, 25.03.2003.

Nelson, Rainbow: Panama at the Crossroads. In: Lloyd's List, November 2003, S. 1-28.

Nelson, Rainbow: Proposed New Locks Could Triple Panama Canal Traffic by 2025. In: Lloyd's List, 5.12.2003.

Neue Zürcher Zeitung, 26.2.2003; 9.1.2004; 4.2.2004. [www.nzz.com](http://www.nzz.com).

**o.V.:** Panama Unpicks the Locks. Can the Canal Keep up, and Can Panama Afford it? In: Fairplay, 9.1.2002, S. 15-18 (Cover Story).

**o.V.:** Panamax Box Ships Back in Vogue. In: Fairplay, 5.6.2003.

**o.V.:** The Iron Canal. In: Fairplay, 19.6.2003, S. 40.

Revista Análisis. [www.revistaanalisis.com/2003/03-09/coverstory.html](http://www.revistaanalisis.com/2003/03-09/coverstory.html).

Süddeutsche Zeitung, 3./4.1.2004. [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

# **Der Beitrag des Tourismussektors zur Diversifizierung der panamaischen Ökonomie**

**SONJA HABERZETTL**

„In Panama ist alles viel schöner (...).  
Denn Panama riecht von oben bis unten nach Bananen.  
Panama ist das Land unserer Träume...“

JANOSCH: Oh, wie schön ist Panama. 1978, S. 12.

## **A Einleitung**

In dem in zahlreiche Sprachen übersetzten Kinderbuch-Klassiker „Oh, wie schön ist Panama“ (1. Auflage 1978) schickt der international bekannte Maler, Graphiker und Kinderbuchautor Horst Eckert, vielen besser bekannt als Janosch, seine beiden Helden auf eine imaginäre Reise ins ferne Panama.

Dieses ferne „Traumland“ ist gegenwärtig noch völlig unzureichend in der Vorstellungswelt deutscher Urlauber als mögliche touristische Destination verankert. Neben dem oben erwähnten Kinderbuch, bilden der eindrucksvolle Panamakanal, der elegante Panamahut und Panama als Herkunftsland für Bananen weitere Assoziationsgegenstände.

Das vielfältige touristische Potential ist den meisten Touristen unbekannt, und auch Panama selbst hat bis jetzt zu wenig unternommen, um sich einer breiteren touristischen Öffentlichkeit zu präsentieren. Erst seit der Erlangung der vollen Souveränität über den Panamakanal am 31.12.1999 beginnt Panama sein naturräumliches und kulturelles Potential für den internationalen Tourismus und die damit verbundene Möglichkeit einer Diversifizierung der panamaischen Ökonomie richtig zu begreifen.

Ziel dieses Beitrages soll es sein, das touristische Potential Panamas und seine derzeitige Nutzung aufzuzeigen sowie seine Inwertsetzungsmöglichkeiten für eine Diversifizierung der panamaischen Ökonomie darzustellen.

## **B Hauptteil**

### **1. Das touristische Potential Panamas**

Für ein Land mit annähernd derselben flächenhaften Ausdehnung wie der des Freistaates Bayern (75.000 qkm), verfügt Panama über ein ausgesprochen vielfältiges naturräumliches und kulturelles Potential. Im folgenden Kapitel wird dieses vom nationalen wie vom internationalen Tourismus gleichermaßen genutzte touristische Potential in strukturierter Form dargestellt, um den Leser an die touristische Destination Panama heranzuführen.

Für eine bessere Übersichtlichkeit wird dabei der Gliederung des Landes in neun touristische Zonen gefolgt. Diese Einteilung wurde erstmals 1993 im Rahmen des touristischen Masterplans (Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá 1993-2002) vom Panamaischen Tourismusinstitut IPAT (Instituto Panameño de Turismo) veröffentlicht. Die neun Zonen konstituieren sich jeweils aus der räumlichen Verdichtung von für den internationalen oder den nationalen Tourismus interessanten Punkten aller Art. Sie sind nicht zu verwechseln mit den neun Provinzen und der von den Kuna-Indianern autonom verwalteten Region Kuna Yala (auch „Comarca de San Blas“), die zusammen die Republik Panama bilden.

Die genaue Lage der neun Tourismus-Zonen ist auf Karte 1 dargestellt.

#### **Zone 1: La Amistad**

Die Überreste des letzten (feucht-)tropischen Primärregenwaldes von ganz Zentralamerika bilden den Kern dieser an der Grenze zu Costa Rica gelegenen touristischen Zone, die von der UNESCO zum Weltnaturerbe erklärt wurde. Das auf Grund seiner Höhenlage (durchschnittlich 1.400 Meter über Meeresniveau) ganzjährig angenehm milde und frühlingshafte Klima macht diese Zone insbesondere zum Anziehungspunkt für den nationalen Tourismus.

Die touristische Erschließung in den letzten zehn Jahren hat das Städtchen Boquete (auf 1.600 m) zum wichtigsten touristischen Zentrum der Region gemacht. Zahlreiche Hotels und Pensionen, mehrere Restaurants mit internationaler Küche sowie zwei Internetcafes sollen zu einer Diversifizierung der Einkommensstruktur in der bis vor kurzem rein agrarisch geprägten Gegend beitragen. Ein breites Angebot für den Ökotourismus (geführte Wander- und Kajaktouren, Vogelbeobachtungen, Rafting etc.) runden das Potential ab. Die touristische Infrastruktur ist aber hinsichtlich Qualität und Quantität noch ausbaufähig.

Vorrangige Tourismusform:  
Ökotourismus

## Karte 1:

### Die neun Tourismus-Zonen in Panama (Zonas de Desarrollo Turístico)



Quelle: IPAT: Calendario de Eventos 2003, Panama 2003, S. 24-25.

#### **Zone 2: Bastimentos**

Diese im äußersten Nordwesten gelegene Zone wird von dem gut 13.000 ha großen marinen Nationalpark „Parque Nacional Isla Bastimentos“ dominiert. Intakte Korallenriffe und eine sehr artenreiche Unterwasserwelt machen die Region für Taucher und Schnorchler attraktiv.

Touristisches Zentrum ist die Insel Colón mit der (Provinz)-Hauptstadt Bocas del Toro. Hier hat sich in den letzten Jahren ein wahrer „Tourismus-Boom“ vollzogen und zu einer explosionsartigen Entwicklung der Grundstückspreise geführt. Mittlerweile ist ein breites Angebot an (meist einfachen) Beherbergungseinrichtungen, Gastronomiebetrieben und Unterhaltungseinrichtungen sowie von Touranbietern entstanden. Die entspannte Atmosphäre und das vergleichsweise sehr niedrige Preisniveau dieses abgelegenen karibischen Paradieses mit afrokaribischem Einschlag ziehen vor allem junge Rucksacktouristen aus den USA und Europa an.

Ein weiterer Ausbau der touristischen Infrastruktur und der Qualität der Einrichtungen ist auf Grund der anhaltenden Nachfrage wahrscheinlich. Allerdings wirkt gegenwärtig die schlechte verkehrsinfrastrukturelle Anbindung der Insel



regulierend auf die Besucher-Zahlen: Nur zwei nationale Fluggesellschaften (Aero Mapiex und Aeroperlas) fliegen Bocas del Toro jeweils zweimal täglich mit kleinen Propellermaschinen (ca. 20 Sitzplätze) von Panama-Stadt aus an.

Vorrangige Tourismusform:

Wassersport (Tauchen, Schnorcheln, Surfen), Ökotourismus

### **Zone 3: Arco Seco**

Diese im Osten der Azuero-Halbinsel gelegene Zone ist durch zahlreiche einsame Strände, Mangrovenlandschaften und Surf-Spots von internationalem Wettkampfstandard gekennzeichnet. Daneben ziehen kulturelle und religiöse Feierlichkeiten jedes Jahr Tausende von (überwiegend nationalen) Besuchern an. Zu erwähnen sind hier der Karneval und die feierlichen Umzüge während der Karwoche in der Provinzhauptstadt Chitré.

Dies ist ein Grund für die umfangreiche touristische (Beherbergungs-) Infrastruktur, die mit insgesamt 282 Hotelzimmern im Jahr 2000 angegeben wurde (vgl. PRO PANAMA 2000, S. 30).

Vorrangige Tourismusform:

Kulturtourismus

### **Zone 4: Farallón**

Diese Zone ist deutlich zweigeteilt: Sie erstreckt sich auf 73 km entlang der Pazifikküste (von Punta Charme bis zur Playa Juan Hombrón) und macht einen kleinen Abstecher ins Hochland. Im pittoresken Städtchen El Valle (auf 1.000 Meter gelegen) findet wöchentlich ein Kunsthandwerkmarkt statt, der zahlreiche Touristen aus den an der Küste gelegenen Badeorten und dem nahen Panama-Stadt anzieht. Das angenehm milde Klima eines „immerwährenden Frühlings“ machen El Valle und seine Umgebung zu einem beliebten Ort für Zweitwohnsitze wohlhabender und von Schwüle und Smog geplagter Hauptstadtbewohner. Das touristische Angebot (Hiking, Thermalbaden und Reiten) ist bis jetzt nur unzureichend entwickelt. Ein Beherbergungsangebot ist nur in eingeschränktem Maß vorhanden; es dominieren deutlich Zweitwohnungen.

Der am Pazifik gelegene Teil der Zone zeigt ein ganz anderes Bild: Hier liegt eines der wenigen 5-Sterne-Beachresorts von Panama, dem ein 18-Loch Golfplatz angegliedert ist (*Coronado Hotel & Resort*). An der sich westlich anschließenden Playa Blanca liegt ein weiteres „all-inclusive“ Luxusresort (*Royal Decameron Costa Blanca*). Mit über 600 Zimmern verfügt es mit Abstand über die größte Beherbergungskapazität entlang der panamaischen Pazifikküste. Ein weiterer Ausbau des Resorts ist gegenwärtig im Gange.

Darüber hinaus sieht der Masterplan von 1993 die Errichtung eines völlig neuen „touristischen Multikomplexes“ (mit mehreren Hotels, Sportanlagen, Kasinos, Bars und Shoppingmalls) entlang dieses in relativer Hauptstadtnähe gelegenen Küstenabschnitts vor (IPAT: Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá 1993-2002, 1993, S. 44). Damit konzentrieren sich hier, neben dem geplanten Großprojekt auf dem Las Perlas-Inselarchipel (Zone 8), die gegenwärtig umfassendsten staatlichen Planungsvorhaben.

Vorrangige Tourismusform:

Ökotourismus (Hochland), Badetourismus (Küste)

### **Zone 5: Metropolitanregion Panama-Stadt**

Diese Zone erstreckt sich entlang des Panamakanals bis zum Gatún-See im Norden und schließt damit ein weit größeres Gebiet als das der eigentlichen Hauptstadt ein. Panama-Stadt hat „drei Gesichter“: Das historische, das koloniale, und das moderne. Sie bergen ein breites Attraktionspotential. Hinzu kommen eine internationale Gastronomie sowie umfangreiche Einkaufsmöglichkeiten und ein vielseitiges Unterhaltungsangebot. Der mitten in der Stadt gelegene tropische Stadtpark, ein Botanischer Garten und der im Osten der Stadt gelegene Alajuela-See stellen das wichtigste naturräumliche Potential dar.

Panama-Stadt ist aber vor allem für den internationalen Geschäftsreiseverkehr (vornehmlich aus den USA und den lateinamerikanischen Staaten) attraktiv: Hier befindet sich das größte Kongreßzentrum in Zentralamerika (*Atlantic Pacific Convention Center ATLAPA*). Außerdem ist die Stadt Sitz von über 120 internationalen Banken. Die gut ausgebaute Hotelinfrastruktur ist mit über 4.200 Zimmern (im Jahr 2000) ausreichend und deshalb sind für die nächsten Jahre keine Erweiterungen der Hotelkapazität geplant.

Vorrangige Tourismusform:

Geschäfts- und Kongresstourismus, Kulturtourismus,  
Einkaufs- und Vergnügungstourismus

### **Zone 6: Portobelo**

Östlich des Panamakanals erstreckt sich diese Zone entlang der Karibikküste. Die zahlreichen gut erhaltenen Überreste spanischer Forts aus dem 16. und 17. Jahrhundert zeugen von der großen Bedeutung dieses Küstenabschnitts zur spanischen Kolonialzeit. Ihre touristische Inwertsetzung erfolgt zum gegenwärtigen Zeitpunkt, ist jedoch noch völlig unzureichend. In der Stadt Portobelo, dem Zentrum dieser von kolonialen Sehenswürdigkeiten geprägten Zone, gibt es weder Übernachtungsmöglichkeiten noch Restaurants. Der Raum für touristische Entwicklungsmöglichkeiten dürfte in dieser Region so groß wie in keiner ande-

ren der neun touristischen Zonen sein, da die spanischen Fortanlagen zu den am besten erhaltenen im gesamten Karibikraum zählen.

Vorrangige Tourismusform:  
Kulturtourismus

### **Zone 7: Kuna Yala (Comarca de San Blas)**

Diese Zone besteht aus unzähligen Inselchen, die sich entlang der Karibikküste von der kolumbianischen Grenze bis zum Golf von San Blas erstrecken. Die gesamte Zone steht unter der Selbstverwaltung des dort lebenden Indianer-Stammes der Kuna. Von den aus korallinem Muschelkalk aufgebauten und mit Palmen bestandenen Inseln sind nur sehr wenige bewohnt. Dies erklärt, warum die touristische Erschließung der Inseln keineswegs mit ihrem hohen touristischen Potential konform geht. Nur rund ein Dutzend der Inseln sind für den Tourismus erschlossen. Dabei sind die Strukturen kleinräumig und an die lokalen Gegebenheiten angepasst. Sie können nur eine sehr beschränkte Anzahl von Besuchern aufnehmen. Zusätzlich wirkt, ähnlich wie in Bocas del Toro (Zone 2), eine unzureichende Flug-Anbindung regulierend auf die Besucherzahlen.

Vorrangige Tourismusform:  
Kultur- und Badetourismus

### **Zone 8: Las Perlas**

Die Inseln des im Pazifik gelegenen Las Perlas Inselarchipels bilden diese Zone. Contadora und Taboga sind die bis jetzt am besten touristisch erschlossenen Inseln des Archipels (mit insgesamt drei Hotelkomplexen). Die reichen Fischgründe machen die Inselgruppe bei Sport-Hochseeanglern und Tauchern gleichermaßen beliebt. Der große Vorteil dieser Zone ist ihre Nähe zum Festland. Man kann sie per Fähre oder Flugzeug in knapp einer Stunde von Panama-Stadt aus erreichen. Dass das touristische Potential dieser Inselgruppe aber bisher bei weitem nicht ausgeschöpft wurde, zeigt das Vorhaben der panamaischen Regierung, hier ein völlig neues Zentrum für den gehobenen Luxustourismus (mit der Isla del Rey als Mittelpunkt) zu schaffen. Die Kombination einer luxuriösen Badedestination mit den Attraktionen auf dem Festland soll Panama einen Platz auf der Weltkarte der touristischen Destinationen verschaffen.

Vorrangige Tourismusform:  
Badetourismus, Sport-Hochseeangeln, Tauchen

### **Zone 9: Darién**

Auch in dieser im Osten des Landes gelegenen Zone steht einem vielfältigen kulturellen und naturräumlichen, touristischen Potential eine nur äußerst

schwach entwickelte touristische Infrastruktur gegenüber. Abgesehen von der luxuriösen Tropic Star Lodge (Exklusiv-Destination berühmter Schauspieler und Millionäre), gibt es keine nennenswerten Beherbergungseinrichtungen von akzeptablem Standard. Ein Besuch bei den innerhalb des Darién-Nationalparks lebenden Indianerstämmen, deren Bräuche sich seit der Ankunft von Christoph Kolumbus Anfang des 16. Jahrhunderts kaum geändert haben, ist auf Grund der mangelnden Verkehrs- und Beherbergungsinfrastruktur kaum möglich. Die enorm dichte tropische Vegetation, sowie der quasi rechtsfreie Status der grenznahen Gebiete (es kommt immer wieder zu Übergriffen kolumbianischer Guerillagruppen) machen eine Erschließung jedoch sehr schwierig.

Langfristig plant die Regierung den Bau von zwei neuen touristischen Zentren innerhalb des Darién-Nationalparks, um die einmalige Flora und Fauna dieses von der UNESCO 1983 zum Weltnaturerbe erhobenen Nationalparks internationalen Touristen zugänglich zu machen (vgl. IPAT: Plan Maestro 1993-2002). Konkrete Realisierungsbemühungen lassen aber auf sich warten.

Vorrangige Tourismusform:

Ökotourismus, Abenteuer-tourismus, Sport-Hochseeangeln

## **2. Die Entwicklung des Tourismus in Panama**

### **2.1 Qualitative Entwicklung**

Es lassen sich vier (bzw. fünf) Phasen einer touristischen Entwicklung in Panama unterscheiden (vgl. Universidad de Panamá, 2003, ohne Quellenangabe):

#### **1) Initialphase**

Diese erste Phase von 1903 bis etwa 1939 ist durch einen starken Zustrom US-amerikanischer Soldaten gekennzeichnet, die zum Schutz des 1914 fertig gestellten Panamakanals ins Land kommen. Ihnen folgen Familienangehörige und Freunde, die Transporteinrichtungen, Unterkünfte und Erholungseinrichtungen nachfragen.

#### **2) Reifephase**

Diese Phase von 1940 bis 1959 ist durch einen ersten umfangreichen Ausbau der touristischen Infrastruktur gekennzeichnet. In diese Zeit fällt der Bau des internationalen Flughafens Tocumen, der transisthmischen Autobahn „Carretera Transistmica“ und des ersten 5-Sterne-Hotels „El Panamá“. Das Hauptreisemotiv ist jetzt weniger der Verwandtenbesuch, sondern eher Erholung und Abenteuer. Daneben beginnt ein zögerlicher Geschäftsreiseturismus.

#### **3) Konsolidierungsphase**

Die Gründung des Panamaischen Tourismusinstituts IPAT im September 1960 bildet den Beginn dieser dritten Entwicklungsphase (1960-1969). Die funda-

mentale Aufgabe des IPAT ist die Koordination sämtlicher touristischer Aktivitäten im Land. Dabei wird der Tourismus als sozio-ökonomische Aktivität verstanden, die in allen Bereichen des täglichen Lebens existent ist.

#### **4) Phase der Technifizierung**

Ab den 70er Jahren kommt es zu einem weiteren Ausbau und einer qualitativen Verbesserung des vorhandenen touristischen Angebots. Langsam entstehen diversifizierte Strukturen. Einzelne ausländische Investoren wie z.B. die Marriott Hotel-Gruppe, kommen nach Panama.

Die Autorin möchte eine fünfte Phase hinzufügen:

#### **5) Souveränitätsphase**

Mit dem Inkrafttreten der Kanalverträge von 1979 wächst die politische und wirtschaftliche Souveränität Panamas beträchtlich. Auch die Aufschwungphase nach der Invasion der US-Amerikaner 1989 (*Operation Just Cause*) bildet einen touristischen Neuanfang. Zahlreiche internationale Hotelketten eröffnen ab dem Jahr 1989 Hotelkomplexe in Panama-Stadt (z.B. Radison, Caesar Park, Intercontinental). Auch die Zahl der lokalen Touroperatoren nimmt zu.

Den gewaltigsten Entwicklungssprung macht Panama aber nach dem Erhalt der vollen Souveränität über den Panamakanal mit Beginn des Jahres 2000. Die nun mögliche, uneingeschränkte Zugänglichkeit zur bis dahin weitgehend abgeschoteteten Kanalzone bringt insbesondere für den Kreuzfahrttourismus einen gewaltigen Aufschwung (in Form von Landgängen des zahlungskräftigen Kreuzfahrt-Publikums). Daneben zeigen zahlreiche touristische Projekte, wie beispielsweise die Umnutzung der berühmt-berüchtigten US-amerikanischen Elite-Militärakademie *School of The Americas* in das 5-Sterne-Luxushotel Melia Panamá Canal (nahe Colón an der Karibikküste) oder der Bau des für den Ökotourismus entwickelten *Gamboa Rainforest Resorts* (inmitten des Soberanía-Nationalparks am Ufer des Panamakanals) das Bestreben, einen zukunftsfähigen und diversifizierten Tourismus aufzubauen.

## **2.2 Quantitative Entwicklung**

In quantitativer Hinsicht hat Panama eine beachtliche Entwicklung bei der Zahl der internationalen Touristenankünfte gezeigt – wenn auch auf einem quantitativ sehr niedrigem Niveau. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über diese Entwicklung gegeben werden.

Der nach Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzende Aufschwung des internationalen (grenzüberschreitenden) Tourismus (Anstieg von 25 Mio. Ankünften im Jahr 1950 bis auf 664 Mio. Ankünfte im Jahr 1999, vgl.: WTO 2000, S. 1) bedeutete auch für die Region Zentralamerika einen Anstieg der Ankunfts-zahlen. Gemessen am Welttourismusaufkommen sind die sieben zentralamerikanischen Staaten freilich „touristische Zwerge“: Ihr Anteil am globalen Tou-

rismusaufkommen lag 1990 bei 0,4% und stieg bis 1997 immerhin bis auf 0,5% (Aderhold u.a. 2000 in: Starnberger Studienkreis für Tourismus und Entwicklung e.V. 2000, S. 21). In absoluten Zahlen bedeutet dies: 1990 1,7 Mio. und 1997 3,0 Mio. sowie 1999 4,0 Mio. internationale Touristenankünfte in Zentralamerika (WTO 2000, S. 19). Dieser Anteil ist freilich sehr gering. Trotzdem zählten Costa Rica, Nicaragua und El Salvador mit 10% Zuwachs der internationalen Ankünfte im Zeitraum 1989 bis 1998 zu den großen Gewinnern weltweit (WTO 1999 in: SFT 2000, S. 22).

Auch Panama hat seit 1990 eine positive Entwicklung seiner internationalen Touristenankünfte zu verzeichnen: 1990 waren es rund 214.000, 1995 bereits 345.000, 1999 436.271 und 2001 sogar 477.071. Damit haben sich die internationalen Touristenankünfte in Panama in den letzten 11 Jahren (1990 – 2001) mehr als verdoppelt (www.ipat.gob.pa, eigene Errechnung der Werte aus Tabellen u. WTO 2001, S. 19). Hinzu kommt nochmals etwa die gleiche Zahl an Transitreisenden. Diese Gruppe kann aber im Sinne der Tourismusstatistik der Welttourismus Organisation WTO (mindestens eine Übernachtung) nicht zu den eigentlichen Touristen gerechnet werden. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate liegt bei 7% und damit deutlich hinter El Salvador (32,1%) und Nicaragua (13,1%), aber knapp vor Costa Rica (6,3%). Der Durchschnittswert für die Region Zentralamerika liegt laut WTO bei 9,7% (vgl. WTO 2000, S. 19). 2001 erreichte Panama nochmals eine Steigerung seiner internationalen Touristenankünfte auf 494.000 (Munzinger-Archiv / IH-Länder aktuell: Länderbericht Panama 2003, S. 10). Bei diesen „Touristen“ handelt es sich aber streng genommen um die so genannten „visitantes“, die neben der Gruppe der eigentlichen „Touristen“ (mindestens eine Übernachtung; Hauptreisemotiv „Erholung“) auch den „Verwandtenbesuch“ (v.a. für Kolumbien ein wichtiger Faktor) und die „Geschäftsreisenden“ (dazu zählen: „Geschäftsreisen“, „Kongresstourismus“ und „Tagungsreiseverkehr“) sowie „andere“ mit einschließen. Nicht mit eingeschlossen sind dagegen die Kreuzfahrt-Touristen, da sie das lokale Beherbergungsangebot nicht beanspruchen und damit nach der Definition der WTO zur Gruppe der „same-day-visitors“ zählen (vgl. WTO 1993, S. 8).

Da für eine Beurteilung der aktuellen und der zukünftigen Nutzung des touristischen Potentials aber die Zahl der „echten“ Touristen entscheidend ist (und nicht die der Geschäftsreisenden), soll ihre quantitative Entwicklung in der nachstehenden Tabelle 1 aufgezeigt werden. Dabei sind unter „Touristen“ ausschließlich Reisende mit mindestens einer Übernachtung in Panama zu verstehen, deren Hauptreisemotiv „Erholung“ war und die das Land über den internationalen Flughafen Tocumen betreten haben.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, war im Jahr 2001 mit über 88.000 Ankünften Nordamerika (hierzu zählen nach der WTO Kanada, die USA und Mexiko) die wichtigste Quellregion. Auf die USA entfielen dabei 67.000 Ankünfte.



**Tab. 1:**

**Internationale Touristenankünfte („turistas“) in Panama über den Zugang des internationalen Flughafens Tocumen, nach Herkunftsland und mit „Erholung“ als Hauptreisemotiv: 1992 – 1995 – 1998 – 2001 (Auswahl)**

Herkunfts- region/ Land	1992	1995	1998	2001
<b>TOTAL</b>	135.860	173.609	177.091	214.139
<b>Nordamerika</b>	52.386	68.318	69.814	88.659
<b>USA</b>	45.760	58.218	57.404	67.517
<b>Zentral- amerika</b>	17.052	18.283	17.404	15.527
<b>Costa Rica</b>	8.114	7.648	8.557	6.111
<b>Südamerika</b>	38.559	47.902	54.316	71.982
<b>Kolumbien</b>	18.215	24.427	27.585	38.534
<b>Europa</b>	8.742	18.494	13.552	17.120
<b>Spanien</b>	2.235	8.089	3.292	3.956
<b>Italien</b>	1.392	2.474	1.857	2.907
<b>Deutschland</b>	1.366	1.641	1.833	2.553

Quelle: [www.ipat.gob.pa/estadísticas/2001](http://www.ipat.gob.pa/estadísticas/2001).

IPAT: Informe Estadístico 1992-2001, Tabelle S. 17.

Darstellung: eigener Entwurf.

Das Nachbarland Kolumbien stellten mit 38.000 Ankünften mehr als 50% aller Ankünfte aus dem südamerikanischen Subkontinent. Costa Rica war mit 6.000 Ankünften der wichtigste zentralamerikanische Quellmarkt. In Europa standen mit knapp 4.000 Ankünften im Jahr 2001 die Spanier an der Spitze. Ihr Anteil variiert aber sehr stark. Die Ankunftsanzahl aus Deutschland hat sich dagegen stets positiv entwickelt und wurde für das Jahr 2001 mit 2.553 angegeben. 1998 lag sie noch bei 1.833 Ankünften.

Dieser Wert erscheint insbesondere dann sehr gering, wenn man ihn mit den Ankunftsanzahlen deutscher Touristen in anderen Ländern der Region wie z.B. Kuba (1998: 148.987) oder der Dominikanischen Republik (1998: 366.599) vergleicht

(SfT 2000, S. 29). Auch Panamas härtester Konkurrent in der Region, das Nachbarland Costa Rica, konnte trotz der in den letzten Jahren rückläufigen Besucherzahlen aus Deutschland für das Jahr 2001 mit 24.000 Touristen weit mehr Ankünfte verbuchen als Panama.

Die Gründe für diese enormen Entwicklungsdifferenzen sind vielfältig, können aber im Rahmen dieser Arbeit nicht diskutiert werden. Außerdem scheint die Entwicklung eines „Bewusstseins“ für Panama als lohnender Urlaubsdestination in Deutschland bisher nicht erfolgt zu sein.

### **3. Die Position des Tourismus und die panamaische Gesamtwirtschaft**

#### **3.1 Der Beitrag des Tourismussektors zum BIP**

Panamas Wirtschaftsstruktur wird in einem Maße vom Dienstleistungssektor geprägt, wie es in kaum einem anderen lateinamerikanischen Staat der Fall ist: Der Dienstleistungssektor trägt gegenwärtig 75% zum panamaischen Bruttoinlandsprodukt bei (im Jahr 2002). Neben den Einnahmen aus dem Betrieb des Panamakanals und der Freihandelszone Colón (nach Hongkong zweitgrößte Freihandelszone der Welt) hat in den letzten Jahren der Beitrag des Tourismus enorm zugenommen. Auch Schiffsregistrierungen und die Aktivitäten des internationalen Bankensektors spielen eine wichtige Rolle. Der Sekundäre Sektor (Industrie) zeigt aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit des panamaischen Binnenmarktes und einer unzureichenden Infrastruktur während der letzten Jahre eine leicht rückläufige Tendenz. Der Beitrag der Industrie zum BIP lag 2002 bei knapp 17% (LRP: Länderbericht 2003, S. 1). Land- und Forstwirtschaft (einschließlich Fischerei) trugen lediglich 8% zum BIP bei (MA / IH-Länder aktuell: Länderbericht 2003, S. 4).

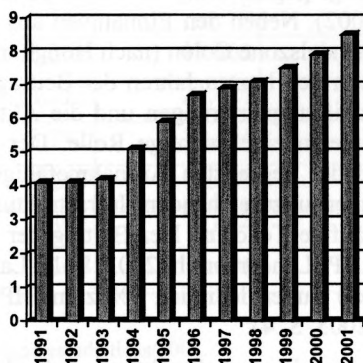
Die Zuwächse in einzelnen Wirtschaftssektoren (z.B. Tourismus) dürfen nicht über ein allgemein nur sehr schwaches Wirtschaftswachstum hinwegtäuschen: Expandierte die Wirtschaft 1999 noch um 4,2%, so sank das Wachstum bis zum Jahr 2002 auf 0,9% ab (MA / IH Länder aktuell: Länderbericht Panama 2003, S. 1 u. LRP: 2003, S. 1). Grund dafür war eine schwache konjunkturelle Entwicklung der wichtigsten Handelspartner (vorwiegend der USA) sowie die bereits erwähnte rückläufige Binnennachfrage. Die Folge ist ein gravierendes Defizit in der panamaischen Handels- und Leistungsbilanz. Laut dem aktuellen Länderbericht der Landesbank Rheinland-Pfalz beliefen sich die Währungsreserven Panamas im Jahr 2002 auf 1,2 Mrd. US-Dollar, was einer „Deckung der Importe von 3,5 Monaten“ entspricht (LRP: Länderbericht 2003, S. 1).

Die allgemein zögerliche wirtschaftliche Entwicklung hat die panamaische Regierung veranlasst, den Tourismussektor stärker in den Mittelpunkt der Entwicklung des Landes zu stellen. Der in Kapitel 1 beschriebene landesweite Ausbau der touristischen Infrastruktur und die zahlreichen geplanten touristischen

Großprojekte in (fast) allen der neun touristischen Zonen sprechen für diesen Entschluss. Aus diesem Grund verzeichnet der Tourismussektor seit einigen Jahren einen spürbaren Aufschwung, wobei seit der vollständigen Übergabe der Kanalzone an Panama (31.12.1999) der stärkste Anstieg zu verzeichnen ist. Der Hauptgrund für diese positive Entwicklung ist das gestiegene Interesse für die touristische Destination Panama (vgl. Kapitel 2), wobei der Kreuzfahrttourismus stark an Bedeutung zunimmt: In der Saison 2002-2003 passierten 147, in der vorhergehenden Saison nur 116 Kreuzfahrtschiffe den Kanal (vgl. [www.mef.gob.pa](http://www.mef.gob.pa)). Damit hat sich der prozentuale Anteil des Tourismussektors am BIP während der letzten zehn Jahre mehr als verdoppelt (siehe Abbildung 1).

**Abb. 1:**

**Der Anteil des Tourismussektors am BIP (Angaben in %)**



Quelle: [www.ipat.gob.pa/estadisticas/2001](http://www.ipat.gob.pa/estadisticas/2001).

Croix, de St. 2002, S. 10.

Darstellung: eigener Entwurf.

Diese positive Entwicklung des Tourismussektors zeigt sich auch bei der Betrachtung der absoluten Zahlen: Seit Mitte der 90er Jahre steigt der Beitrag des Tourismus zur panamaischen Gesamtwirtschaft kontinuierlich an, wohingegen der jeweilige Beitrag zum BIP durch die Einnahmen aus dem Panamakanal und der Freihandelszone von Colón eine rückläufige Tendenz zeigt. Mit einem Anteil von rund 625 Mio. US-Dollar am panamaischen Bruttosozialprodukt lag der Tourismussektor im Jahr 2001 erstmals deutlich vor den Einkünften aus dem Panamakanal (573 Mio. US-Dollar), aber hinter den aus der Freihandelszone von Colón (718 Mio. US-Dollar) (vgl. [www.ipat.gob.pa/estadisticas/2001](http://www.ipat.gob.pa/estadisticas/2001)).

Nach Schätzungen von Experten wird dieser positive Trend des Tourismussektors auch während der nächsten Jahre anhalten (Croix, de St. 2002, S. 10). Konkrete Zahlen für das Jahr 2002 bzw. 2003 liegen aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vor.

### **3.2 Aktuelle Maßnahmen und Strategien der touristischen Entwicklung**

Mit der Veröffentlichung des eingangs erwähnten touristischen Masterplanes wurde die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus bereits Anfang der 90er Jahre zum nationalen Interesse für eine wirtschaftliche Entwicklung des Landes erklärt. Die Basis für die unter 3.1 aufgezeigte, positive Entwicklung des Tourismus bildet die sukzessive Umsetzung der im Masterplan von 1993 empfohlenen Maßnahmen und Strategien. Daneben tragen auch aktuelle Maßnahmen zur Förderung des Tourismus bei. Im Folgenden werden sechs besonders zukunftsweisende Vorhaben exemplarisch dargestellt:

#### **Ermittlung einer touristischen Zielgruppe**

Um Panama als neue Destination auf dem internationalen touristischen Markt positionieren zu können, war es zunächst nötig, das Produkt an sich (Reiseland Panama), den touristischen Markt (z.B. Konkurrenten) und den Entsendermarkt (Herkunftsländer der Panama-Touristen) genau zu untersuchen. Das Ergebnis dieser umfangreichen Analyse war die Ermittlung einer „offiziellen“ touristischen Zielgruppe für Panama (die so genannten „travel pioneers“). Panama hofft nun durch die direkte Ansprache dieser Zielgruppe die internationalen Touristenankünfte weiter steigern zu können.

#### **Durchführung einer internationalen Marketingkampagne**

Den größten, unmittelbaren Erfolg verspricht sich die panamaische Regierung von einer breit angelegten internationalen Marketingkampagne. Das IPAT hofft dadurch das Volumen des internationalen Tourismus (also sowohl die Zahl der Ankünfte, als auch die daraus resultierenden Einnahmen) in den nächsten Jahren um 20% zu steigern. Dafür bewilligte die panamaische Regierung für das Jahr 2002 eine Summe von 10 Mio. US-Dollar für Marketing- und PR-Maßnahmen. Verglichen mit den gigantischen Werbebudgets anderer Tourismus-Destinationen erscheinen 10 Mio. US-Dollar gering. Aber in Relation zur Größe der panamaischen Ökonomie ist die Summe beachtlich und zeugt vom Willen, die Diversifizierung der Wirtschaft voranzutreiben – jedoch ohne sich dabei ausschließlich auf den Tourismus als Einkommensquelle zu verlassen.

#### **Aus- und Bildungsmaßnahmen**

Ein ebenso ehrgeiziges, wie kostenintensives Projekt sind die von der panamaischen Regierung landesweit initiierten Aus- und Bildungsmaßnahmen. In Spezialseminaren wird von geschulten Experten der Gedanke einer „Tourismuskultur“ an die panamaische Öffentlichkeit herangetragen. Dadurch soll versucht

werden, breitere Bevölkerungsschichten für die Wichtigkeit eines „touristischen Servicegedankens“ zu sensibilisieren. Bereits im Alter von zehn Jahren können panamaische Schüler in Zusatzkursen die Grundlagen des touristischen Servicegedankens (z.B. das adäquate Verhalten gegenüber ausländischen Touristen) erlernen. Auf diese Weise wurden bisher landesweit über 10.000 Schüler und mehr als 500 Dozenten ausgebildet.

### **Bau eines Biodiversitätenmuseums**

Ein weiteres Großprojekt ist der Bau eines „Museums der tropischen Biodiversität“ (Museo de la Biodiversidad Tropical) am pazifischen Eingang des Panamakanals. Mit ihrer Zusage Anfang des Jahres 2000 übernahm die panamaische Regierung den Großteil der auf 40 Mio. US-Dollar veranschlagten Investitionskosten. Das Museum, das von dem amerikanischen Stararchitekten Frank Gehry (unter anderem Schöpfer des Guggenheim-Museums im spanischen Bilbao) entworfen wurde, soll über die Ursachen für die ungewöhnlich hohe Biodiversität in Panama informieren. Als Besucher-Zielgruppe werden vor allem die Passagiere der großen Kreuzfahrtschiffe anvisiert, da sie ohnehin an der Pazifikseite auf ihre Einfahrt in den Panamakanal warten müssen (Panorama of the Americas 2002, S. 74 ff.). Dass sich eine so kleine Ökonomie wie Panama ein 40 Mio. Dollar schweres „museales Luxusprojekt“ leistet, zeigt deutlich die Bestrebung, Panama zukünftig stärker in das Bewusstsein des internationalen Tourismus zu rücken. Durch die Schaffung eines derartigen touristischen Magneten hofft die panamaische Regierung, mehr Touristen ins Land zu lenken, bzw. sie länger dort zu halten. Die Entwicklungen in Bilbao zeigen, dass eine derartige Strategie erfolgreich sein kann.

### **Einrichtung von touristischen Informationszentren**

Hierbei handelt es sich um das Bestreben, in den wichtigsten touristischen Zentren so genannte „Centros de Facilidades Turísticas“ einzurichten. Diese im jeweiligen regionaltypischen Stil erbauten Gebäude sollen Informationsstelle, Ausstellungsraum und Anbieter von Kunsthandwerk zugleich sein. In Bocas del Toro und Boquete wurde dieses Vorhaben bereits erfolgreich realisiert.

Neben den soeben dargestellten Projekten ist die panamaische Regierung weiterhin bemüht den **Aufbau strategischer Allianzen**, wie beispielsweise mit der renommierten Kreuzfahrtgesellschaft Florida Caribbean Cruise Association, mit American Express oder mit der World Tourism Organization, weiter voranzutreiben.

Die aufgezeigten Projekte befinden sich derzeit in unterschiedlichen Entwicklungsphasen. Mit einem sichtbaren Erfolg der Maßnahmen ist also erst in ein paar Jahren zu rechnen. Bis dahin setzt die panamaische Regierung vor allem auf die gezielte Ausweitung internationaler Marketingmaßnahmen. So bewilligte die Regierung unter der Präsidentin Mireya Moscoso auch für die touristische Saison 2003/2004 wieder eine Summe von 10 Mio. US-Dollar für Werbe- und

Marketingaktivitäten. Damit, so hoffen die Experten, wird sich der Tourismussektor weiterhin positiv entwickeln und einen entscheidenden Beitrag zur Diversifizierung der panamaischen Ökonomie leisten.

## C Schluss

### Ausblick:

#### Einschätzung einer möglichen Entwicklung des Tourismus in Panama

In den vorangegangenen Kapiteln wurden das vielfältige touristische Potential und der derzeitige Entwicklungsstand der touristischen Infrastruktur Panamas dargestellt. Die gegenwärtig durchgeführten sowie der zukünftig angestrebten touristischen (Groß-) Projekte zeugen von dem Willen der panamaischen Regierung, den Tourismussektor zu einem wichtigen Motor für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu machen.

Betrachtet man die aktuellen Ankunftsahlen (vgl. Kapitel 2.2), so steckt der Tourismus in Panama noch in den Kinderschuhen. Dementsprechend groß ist das Maß an touristischen Entwicklungsmöglichkeiten. Weltweit gibt es nur noch wenige für den internationalen Tourismus interessante Regionen, die derart unerschlossen sind, wie dies bei Panama der Fall ist. Der renommierte *lonely planet*-Reiseführer fasst in seiner aktuellen Ausgabe für Panama diese Situation prägnant zusammen:

„Panama has somehow evaded the tourist's radar screen despite having much more to offer than other popular Central American destinations... Some of the finest diving, snorkeling, birding, most accessible rainforest in the world and scores of picturesque islands with hardly a human on them... It's difficult to leave the country without feeling you're in on a secret the rest of the traveling world has yet to discover.” (Doggett 2001, S. 11 f.)

Es ist in der Tat so, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die meisten internationalen Touristen Panama als mögliche Urlaubsdestination nicht in Betracht ziehen.

Damit sich aber bei einer breiteren Öffentlichkeit ein Bewusstsein für Panama als attraktives Reiseland entwickeln kann, bedarf es eines umfangreichen Maßnahmenpaketes. Dazu zählen die bereits erwähnten Projekte in den Bereichen Marketing, Weiterbildung, Ausbau der touristischen Verkehrs- und Beherbergungsinfrastruktur sowie der Aufbau strategischer Allianzen.

Viele dieser Vorhaben wurden erst mit der offiziellen Übergabe des Panama-Kanals Ende des Jahres 1999 aktuell bzw. möglich. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle noch auf die gegenwärtige Situation in der ehemaligen Kanalzone eingegangen werden.



## **Exkurs:**

### **Die (touristische) Umnutzung der Kanalzone**

Mit dem Inkrafttreten der Kanalverträge von 1979 (Carter-Torrijos-Verträge) eröffnete sich für Panama die Möglichkeit einer zivilen, wirtschaftlichen und auch touristischen Umnutzung der Gebiete entlang des Panamakanals. Ab diesem Zeitpunkt begannen die USA mit der schrittweisen Übergabe von zivilen Einrichtungen (Wohn- und Hafenanlagen) und ab den 90er Jahren auch mit der Auflösung und Übergabe der insgesamt 14 Militärbasen. Zur Koordination der zum Großteil erst während der letzten zehn Jahre erfolgten Übergabe der Einrichtungen schuf die panamaische Regierung eine eigene Behörde (Autoridad de la Región Interoceánica, kurz ARI). Diese nahm 1993 ihren Dienst auf und teilte die zur Verfügung stehenden Immobilien entsprechend ihrer Lage und bisherigen Nutzung in drei zukünftige Nutzungsgruppen ein:

#### **a) Maritimer Dienstleistungssektor**

Entsprechend dem Vorhaben, Panama zum wichtigsten Container-Umschlagplatz von ganz Lateinamerika zu machen, finden gegenwärtig umfangreiche Modernisierungsarbeiten in den zu beiden Seiten des Kanals gelegenen Häfen Cristóbal (Karibik) und Balboa (Pazifik) statt. Ziel dieser Modernisierung ist die Bereitstellung eines breiten Serviceangebots entlang des Kanals, wie z.B. Wartung, Reparatur und Ver- und Entsorgung der zahlreichen Container- und Kreuzfahrtschiffe.

#### **b) Industrie und Handel**

Hierbei handelt es sich um mehrere Projekte, die überwiegend in Form von Joint-ventures (zwischen Panama und Taiwan) die regionale Industrieproduktion ankurbeln sollen. Bereits erfolgt ist die Umnutzung einzelner Einheiten der „Howard Air Base“ zu modernen Freizeit- und Einkaufszentren. Zukünftig ist die Einrichtung eines internationalen Frachtflughafens geplant.

Ein weiteres interessantes Projekt ist die Errichtung eines interdisziplinären, wissenschaftlichen Forschungszentrums im ehemaligen Fort Clayton (Ciudad del Saber).

#### **c) Tourismus**

Eine touristische Umnutzung der Kanalzone erscheint der panamaischen Regierung besonders erfolgversprechend. Bisher konnten den zahlreichen Kreuzfahrttouristen mangels einer adäquaten touristischen Infrastruktur (z.B. Besucherzentren oder hochwertige Gastronomieeinrichtungen) praktisch keine Landgänge angeboten werden. Nun wird eine weitere ehemalige Militärbasis (Amador auf der Pazifikseite) von einem US-amerikanisch-koreanischen Konsortium (United Enterprise Trust Group) zu einem luxuriösen Tourismus-Komplex mit Tax-Free-Shops, Boutiquen, Bars und Restaurants ausgebaut (vgl. Panama Chamber of Tourism: Destination Panama 1999, S. 76).

Bereits realisiert ist die Umgestaltung der berühmt berüchtigten Militärakademie *School of the Americas* auf der karibischen Seite. Hier schuf eine spanische Investorengruppe das 5-Sterne-Luxus-Hotel Melia Panamá Canal.

Nicht minder kurios ist die Umnutzung einer ehemaligen Radarstation der Amerikaner zur *Canopy Tower Ecolodge*. Dabei handelt es sich um eine Vogelbeobachtungswarte mit angegliedertem Hotel.

Auch die umfassende touristische Nutzung auf dem Kanal war erst mit der vollständigen Übergabe Ende 1999 möglich. So bietet nun eine kleine panamaische Schifffahrtsgesellschaft (Argo Tours S.A.) jeden Samstag Teil- und Komplett-durchfahrten durch den Panamakanal an.

Die touristische Entwicklung der letzten drei bis vier Jahre kann also als durchaus positiv bewertet werden. Dabei stellt diese im Vergleich zu anderen Ländern der Region (z.B. Costa Rica, Mexiko oder der Dominikanischen Republik) späte touristische Entwicklung keinen Hemmfaktor, sondern eine große Chance für Panama dar. So kann Panama aus den Fehlern anderer lernen und Fehlentwicklungen vermeiden. Bestes Beispiel dafür ist das Vorhaben der Regierung, Panama als eine Destination für den gehobenen Natur- und Erholungstourismus (Ökotourismus) auszubauen. Eine Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Massentourismus, wie dies auf der Yucatán-Halbinsel bei Cancún (Mexiko) oder entlang der Küstenlinie der Dominikanischen Republik geschehen ist, sieht Panama zukünftig nicht vor (wobei erwähnt werden muss, dass die klimatischen Bedingungen Panamas auch nicht für eine massentouristische Ausrichtung sprechen). Zudem verhindert die kleinräumige Beherbergungsstruktur (6-12 Betten) in den ökologisch schützenswerten Natur- und Nationalparks gegenwärtig das Aufkommen eines „ökologischen Massentourismus“, wie dies in Costa Rica teilweise geschehen ist.

Mit dieser Strategie befindet sich Panama auf dem richtigen Weg für eine nachhaltige und zielgerichtete touristische Entwicklung. Panama muss aber darauf achten, sein Angebotspotential weiter zu diversifizieren und neue touristische Zielgruppen (in angepasstem Maße) zu erschließen. Dabei stellt insbesondere der europäische (deutsche) Tourismusmarkt ein großes Potential dar, denn Deutschland zählt mit den USA und Frankreich zu den weltweit wichtigsten Entsendermärkten für internationale Touristen. Diese Märkte müssen zukünftig stärker durch gezielte Werbe- und Marketingmaßnahmen angesprochen werden. Nur wenn die hohe Attraktivität der touristischen Destination Panama einem breiten und internationalen Adressatenkreis bekannt ist, kann sich der Tourismussektor zukünftig als eine kontrollierbare Größe innerhalb der panamaischen Ökonomie etablieren und somit zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur beitragen.

## **Literatur**

Croix, T. de St.: Second International Tourism Forum, in: Business Panama, Nr. 11, Nov. 2002, S. 9-16.

Doggett, S.: Lonely planet guide Panama, 2nd edition. Melbourne 2001.

Instituto Panameño de Turismo (IPAT): Calendario de Eventos 2003. Panama 2003.

Instituto Panameño de Turismo (IPAT): Informe Estadístico 1992-2001. Panama 2001.

Instituto Panameño de Turismo (IPAT): Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Panamá 1993-2002. Panama 1993.

Janosch: Oh, wie schön ist Panama. Weinheim/Basel 1978.

Landesbank Rheinland-Pfalz (LRP) (Hg): Länderberichte: Panama. Mainz 2003.

Munzinger-Archiv: Internationales Handbuch Länder aktuell 24/03. Länderbericht Panama 2003, bearbeitet von K.-D. Hoffmann. Ravensburg 2003.

Panama Chamber of Tourism (Hg.): Destination Panama: The Official Visitor and Business Guide to Panama. Panama 1999.

Panorama of the Americas. The official magazine of Copa Airlines, No. 10, Panama 2002.

PRO PANAMA: Panama – Perspectivas de desarrollo 2002: negociación, exportación, inversión. Panama 2000.

Starnberger Studienkreis für Tourismus und Entwicklung e.V. (SfT): Tourismus in Entwicklungsländern. Eine Untersuchung über Dimensionen, Strukturen, Wirkungen und Qualifizierungsansätze im Entwicklungsländer-Tourismus – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Urlaubsreisemarktes. Ammerland 2000.

Universidad de Panamá: Historia del Turismo en Panamá. Loseblattsammlung. Panama 2003.

World Tourism Organization (WTO): Regional Report "The Americas". Madrid 2001.

World Tourism Organization (WTO): Tourism Highlights 2000. Madrid 2000.

World Tourism Organization (WTO): Recommendations on Tourism Statistics. Madrid 1993.

## **Internet**

Central Intelligence Agency (CIA): [www.cia.gov](http://www.cia.gov).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

Instituto Panameño de Turismo (IPAT): [www.ipat.gob.pa](http://www.ipat.gob.pa).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): [www.mef.gob.pa](http://www.mef.gob.pa).

## **Kanalzone und Hinterland: Panamas duale Wirtschaft und Gesellschaft**

**VERENA HANF**

In vielen so genannten Entwicklungsländern scheint es duale Wirtschafts- und Sozialstrukturen zu geben: Wirtschaft und Gesellschaft sind in zwei Teile gespalten: in einen modernen Sektor und in einen traditionellen. Sie haben kaum Berührungspunkte oder Gemeinsamkeiten. Während sich der moderne Landesteil sichtbar weiterentwickelt und entscheidend zum Bruttoinlandsprodukt des Landes beiträgt, verharrt der traditionelle in einer von Armut geprägten Starre.

Das Paradigma des Dualismus ist nicht unumstritten. Ihm wird vorgeworfen, ein zu einfaches Erklärungsmuster zu bieten. Außerdem gebe es keine unverbunden nebeneinander existierenden Sektoren innerhalb eines Landes, vielmehr seien wechselseitige Verflechtungen zwangsläufig.

Auch wenn es zweifellos nirgendwo einen "reinen Dualismus" gibt, sind in einigen Ländern duale Strukturen stärker ausgeprägt als in anderen. In Panama etwa lässt sich eine weitgehend duale Wirtschaft und Gesellschaft beobachten, die sich vor allem in den vergangenen hundert Jahren entwickelt hat. Einerseits gibt es den durch den Panama-Kanal entstandenen modernen Teil. Er entspricht dem Handels- und Dienstleistungssektor und umfasst im Wesentlichen die so genannte Kanalzone, die reichen Banken- und Wohnviertel von Panama-Stadt und die Freihandelszone von Colón. Der moderne Teil wird von einer kleinen, wohlhabenden Elite beherrscht.<sup>1</sup> Der traditionelle Part entspricht vor allem dem "Hinterland" Panamas, das heißt den von Subsistenzwirtschaft geprägten, überwiegend von Mestizen und Indígenas bewohnten ländlichen Regionen. Im übertragenen Sinn gehören zum "Hinterland" auch die städtischen Armutsviertel, die wegen der Landflucht stetig wachsen<sup>2</sup>, und deren Bewohner – Mestizen, Mulatten, Schwarze und zunehmend auch Indígenas.<sup>3</sup>

Dieser Beitrag gliedert sich in drei Teile: Zunächst werden Zahlen und Fakten dargelegt, die die dualen Strukturen Panamas verdeutlichen. Dann wird untersucht, ob dieser Dualismus seine Wurzeln in der von 1903 bis Ende 1999 durch

---

1 Neben der panamaischen Oberschicht zählen zu dieser Elite auch die in Panama ansässigen US-Amerikaner und – zunehmend – Asiaten.

2 Etwa 59 Prozent der Panamaer lebten im Jahr 2000 in den Städten. Jährlich wandern rund zwei Prozent der Landbevölkerung in die Städte ab.

3 65 Prozent der Panamaer sind Mestizen, 13 Prozent Schwarze und Mulatten, zehn Prozent Weiße, rund acht Prozent Indianer und zwei Prozent Asiaten. (Zahlen von 1990, in: Fischer Weltalmanach 2004, Sp. 653.)

den Kanalvertrag angelegten Zweiteilung Panamas durch den "Staat im Staate" – die US-amerikanische Kanalzone – hat oder ob er bereits davor entstand. Zum Schluss stellt sich die Frage, ob es in Panama in absehbarer Zeit zu einer wirtschaftlichen und sozialen "Vereinigung" kommen könnte.

## I. Panamas duale Wirtschaft und Gesellschaft

### Panamas Wirtschaftssektoren

Panamas "wichtigste ökonomische Ressource ist die verkehrsgünstige geographische Lage, die vor allem durch den 1914 fertig gestellten Panamakanal genutzt wird."<sup>4</sup> Panamas Wirtschaft basiert hauptsächlich auf dem gut entwickelten, exportorientierten Handels- und Dienstleistungssektor, der rund drei Viertel zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt.<sup>5</sup> Zu diesem Sektor gehören die Administration des Panama-Kanals, die in Panama-Stadt angesiedelten Banken und Versicherungen, die Freihandelszone von Colón, die Frachthäfen, die Registrierung von Schiffen unter panamaischer Flagge sowie der Tourismus.

Die wichtigsten Stützen der panamaischen Volkswirtschaft sind die Einnahmen aus dem Kanalverkehr und die Umsätze der Zollfreizone Colón – trotz einer rückläufigen Entwicklung und Umsatzeinbußen über 30 Prozent Anfang 2003<sup>6</sup> – sowie die Aktivitäten des internationalen Bankenzentrums.<sup>7</sup>

Das große Potential in Landwirtschaft und Fischerei wird nur zu einem kleinen Teil effizient genutzt.<sup>8</sup> Sieben Prozent der Landesfläche werden als Ackerland, etwa 20 Prozent als Weideland genutzt. Für den Export angebaut werden vor allem Bananen, Reis, Melonen, Kaffee und Zucker. Zudem werden Schweine- und Rindfleisch sowie Meeresfrüchte exportiert. Anfang 2003 sind die Produktion und der Export von Bananen, Melonen und Kaffee sowie von Rindfleisch teilweise stark zurückgegangen. Vor allem der Bananensektor hatte große Einbußen zu verzeichnen.<sup>9</sup> Nur die Produktion von Garnelen und Schweinefleisch wies im Vergleich zum Vorjahr (2002) ein Plus von 23, 8 Prozent bzw. 4,1 Prozent auf.<sup>10</sup> Dennoch gingen die Einnahmen aus dem Export von Garnelen zurück.

---

4 Hoffmann, Karl-Dieter: Panama. In: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Bonn 1995. S. 244.

5 CIA – The World Factbook, im Internet unter:  
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pm.html#Econ>

6 Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico, April 2003. Im Internet unter: <http://www.panacamara.com/index11.html>, S. 4.

7 Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 24/03. S. 4.

8 Hoffmann, Karl-Dieter, op. cit., S. 244.

9 Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico, op. cit. S. 2.

10 Ibid.

Die Einbußen im landwirtschaftlichen Sektor sind nur teilweise auf externe Faktoren wie die ausländische Konkurrenz, die auf die Marktpreise drückenden Überangebote oder auf schlechte klimatische Bedingungen zurückzuführen. Vielmehr spielen auch eine nachlassende Produktivität, Qualitätsmängel und Arbeiterkonflikte eine Rolle. Vor allem Kleinbetriebe, deren Besitzverhältnisse größtenteils ungeklärt sind, betreiben eine reine Subsistenzwirtschaft. Sie haben kaum eine Möglichkeit, einen Kredit aufzunehmen, sich modernere Produktionsweisen anzueignen und somit effektiver zu produzieren. „Die Landwirtschaft leidet unter der Abgabenerhöhung, und der Protektionismus geht einher mit einer ungeschickten Verwaltung des Agrarsektors, die es nicht schafft, die Exporte wieder anzukurbeln, während gleichzeitig die Armut auf dem Land zunimmt.“<sup>11</sup>

Das verarbeitende Gewerbe verzeichnete in den vergangenen Jahren kontinuierlich Rückgänge. Drastisch zurück ging Anfang 2003 der Export von Kleidung und Lederwaren. Insgesamt sank das Produktionsvolumen der Industrie um 23 Prozent. Viele kleine und mittlere nationale Unternehmen mussten schließen oder wurden von größeren und meist ausländischen Firmen aufgekauft.<sup>12</sup> Damit stieg die Arbeitslosigkeit auf 13, 2 Prozent.

Während die Exporte Anfang 2003 insgesamt um 5,8 Prozent zurückgingen, stiegen die Importe (v.a. Rohöl, Nahrungsmittel und Kapitalgüter) um 12,3 Prozent.<sup>13</sup>

Das Baugewerbe konnte Anfang 2003 einen Aufschwung verzeichnen, da die Zahl der Baugenehmigungen und damit der Bauinvestitionen sprunghaft (teilweise um das Dreifache) anstieg. Doch die Investitionen im Bauwesen variieren stark innerhalb des Landes: Während im Distrikt von Panamá und in dem von Colón rund 52 Millionen Balboa bzw. 42 Millionen Balboa für Bauten – v.a. zur kommerziellen Nutzung, aber auch für Prestigeprojekte wie für den Bau einer weiteren Kanalbrücke<sup>14</sup> – investiert werden, belaufen sich die Investitionen in den übrigen Distrikten auf zusammengerechnet nur knapp sechs Millionen Balboa.<sup>15</sup>

11 Leis, Raúl: Der Optimismus ist vorbei – Ein aktuelles Panorama vom Land am Kanal, in: *ila*, November 2003. S.6.

12 Lacunza Maestrojuán, José Juan: Panama-Länderinformation zusammengestellt für die Vollversammlung des Lateinamerikanischen Bischofsrates (CELAM) in Paraguay, Mai 2003. S. 61.

13 Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico, op. cit., S. 8.

14 Die Baurechte für diese Brücke wurden der deutschen Firma Bilfinger und Berger gegeben. Die Kosten für den Bau belaufen sich auf 91 Millionen Balboa.

15 Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico, op. cit., S. 3.



## Arbeitsplätze pro Sektor

Obwohl der Handels- und Dienstleistungssektor am meisten zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt, bietet er nicht einmal die Hälfte der Erwerbsbevölkerung Arbeitsplätze: 42 Prozent der Beschäftigten sind in diesem Sektor tätig, Hausangestellte miteingerechnet. Dagegen arbeiten 22 Prozent im Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), obwohl er nur zu 6,7 Prozent zum BIP beiträgt. Im Sekundärsektor (verarbeitendes Gewerbe und Bauwesen) arbeiten 16 Prozent der Beschäftigten, die 11,3 Prozent des BIP erwirtschaften. Im Staatsdienst, in Schulen und im Gesundheitswesen sind 17 Prozent tätig.<sup>16</sup>

## Löhne und Einkommensverteilung

Die Löhne variieren stark von Sektor zu Sektor und von Stadt zu Land. Die höchsten Gehälter gibt es im Handels- und Dienstleistungssektor in den Städten, die geringsten Einkommen im Primärsektor auf dem Land unter den Kleinbauern und den Arbeitern auf den Großplantagen.

Panama ist neben Brasilien und Honduras das lateinamerikanische Land mit den größten Einkommensunterschieden. Die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung Panamas verfügen über knapp 1,5 Prozent des Landeseinkommens, während das reichste Fünftel 62,7 Prozent in den Händen hält.<sup>17</sup> Landesweit müssen insgesamt 23,9 Prozent der Bevölkerung mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen.<sup>18</sup> Das heißt, sie verdienen zu wenig, um ihre Lebenshaltungskosten angemessen bestreiten zu können. 2002 lag der Durchschnittspreis für den monatlichen Nahrungsmittel-Basiskorb einer Familie bei 223,11 US-Dollar.<sup>19</sup>

Dabei sind die Einkommen auf dem Land erheblich ungleicher verteilt als in den Städten: Der Koeffizient der "Brecha de Pobreza", der ungerechten Einkommensverteilung, betrug im Jahr 2000 auf dem Land 46,2 Prozent, in der Stadt dagegen nur 10,7 Prozent.<sup>20</sup> Das hängt damit zusammen, dass es eine große Ungleichheit bei der Landverteilung gibt: Mehr als die Hälfte der im Jahr 2001 registrierten 236.613 Agrarbetriebe verfügt über weniger als einen Hektar Nutzfläche, 83.271 Betriebe haben sogar weniger als 0,1 Hektar Nutzfläche zur Verfügung. Dagegen gehören die überwiegend exportorientierten Großplantagen zu den 0,3 Prozent aller Betriebe, die 23 Prozent der Agrarnutzfläche auf sich vereinigen.<sup>21</sup> Viele dieser Großplantagen befinden sich in ausländischer Hand.

---

16 Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 24/03. S. 4.

17 Gabinete social de la República de Panamá con el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD) en Panamá (Hg.): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe de Panamá*, Mai 2003. S. 11 f.

18 Ibid.

19 Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 24/03. S. 6.

20 Gabinete social de la República de Panamá con el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD) en Panamá (Hg.), op. cit., S. 11 f.

21 Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 24/03. S. 6.

## Armut

42 Prozent der Panamaer leben in Armut – 23 Prozent davon in extremer Armut – und können ihre Grundbedürfnisse nicht decken. Dabei hat Panama vier mal so viele Ressourcen wie nötig wären, um seine Bevölkerung zu ernähren.<sup>22</sup> 15,3 Prozent der städtischen und knapp 65 Prozent der ländlichen Bevölkerung befinden sich unter der Armutschwelle.<sup>23</sup> Besonders groß ist dabei die Armut der indigenen Bevölkerung: 95,4 Prozent der Indígenas – die insgesamt sechs bis acht Prozent der panamaischen Bevölkerung ausmachen und mehrheitlich in ländlichen Regionen angesiedelt sind<sup>24</sup> – leben in Armut.<sup>25</sup>

Die ländliche Armut (und spezifischer die Armut der indianischen Bevölkerung) lässt sich an mehreren Indikatoren festmachen:<sup>26</sup>

- Die Proportion der Kinder unter fünf Jahren, die zu wenig für ihr Alter wiegen, beträgt in den Städten 2,3 Prozent, auf dem Land dagegen 10,3 Prozent. Unter den indianischstämmigen Kindern unter fünf Jahren sind es 21 Prozent, die zu wenig wiegen.
- Die Kalorienzufuhr pro Tag und Einwohner ist in der Hauptstadt und ihrer Umgebung am höchsten und auf dem Land am niedrigsten.
- Die Alphabetisierungsrate der 15- bis 24-Jährigen liegt in den Städten bei 99 Prozent, auf dem Land dagegen bei 90,8 Prozent.
- Die Müttersterblichkeitsrate liegt in den städtischen Regionen bei 0,6 Prozent, in den ländlichen dagegen bei 0,9 Prozent.
- In den Städten wurden 99,6 Prozent der Geburten ärztlich betreut, auf dem Land waren es nur 81,3 Prozent.
- 17,8 Prozent der Bevölkerung haben keinen Zugang zu Trinkwasser. Vor allem in den von der indigenen Bevölkerung besiedelten Gebieten (Darién und Comarcas) gibt es keinen Anschluss an Wasserleitungen.
- 71,1 Prozent der städtischen Haushalte verfügen über ein funktionierendes Abwassersystem, auf dem Land sind es nur 17,3 Prozent.

Zusammenfassend lassen sich drei Punkte festhalten:

1. Der exportorientierte Handels- und Dienstleistungssektor steht im direkten (Kanalverkehr, Zollfreizone, Frachthäfen, Registrierung von Flaggschiffen) oder indirekten (Banken und Versicherungen) Zusammenhang mit dem Kanal. Trotz jüngster Einbußen bringt er Panama nach wie vor

22 Ergebnis einer Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (PNUD). In: *ila* 270, November 2003, S. 10.

23 Information des panamaischen Wirtschafts- und Finanzministeriums, Zahlen von 1997. Im Internet unter: <http://www.mef.gob.pa/indicadores/>.

24 In Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Veraguas und Comarca de San Blas (Kuna Yala).

25 Lacunza Maestrojuán, José Juan, op. cit. S. 63.

26 Vgl.: Gabinete social de la República de Panamá con el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD) en Panamá (Hg.), op. cit.

die größten Einnahmen, bietet jedoch nur wenig Arbeitsplätze. Die in diesem Sektor erzielten Gewinne kommen nur einer (städtischen) Minderheit zugute.

2. Den niedrigsten Beitrag zum BIP leistet der Agrarsektor, in dem jedoch knapp ein Viertel der Bevölkerung tätig ist. Die Mehrheit der Erwerbstätigen in diesem Sektor arbeitet in wenig produktiven Kleinbetrieben.
3. Der Reichtum ist in Panama sehr ungleich verteilt. Eine Minderheit verfügt über mehr als zwei Drittel der Kaufkraft, während fast die Hälfte der Bevölkerung in Armut lebt. Die Armut ist auf dem Land besonders groß und trifft dabei vor allem die indianische Bevölkerung.

In der Tat kann man also von dualen Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen in Panama sprechen: Es gibt einen gewinnbringenden Handels- und Dienstleistungssektor, der trotz Stagnationen den dynamischen Teil der Wirtschaft darstellt und vor allem den Städtern zugute kommt. Und es gibt den wenig entwickelten ländlichen Sektor, der nur einer Minderheit Gewinne bringt, während er der Mehrheit kaum das Nötigste zum Leben verschafft.

## **II. Haben die dualen Strukturen ihre Wurzeln in der von 1903 bis Ende 1999 durch den Kanalvertrag angelegten Zweiteilung Panamas durch den "Staat im Staate" – die US-amerikanische Kanalzone – oder entstanden sie schon vorher?**

### **Panamas Geographie und die spanische Kolonisierung als Ursprung des panamaischen Dualismus**

Seiner besonderen geographischen Lage wegen war Panamas Wirtschaft schon vor der Unabhängigkeit von Kolumbien und vor dem Kanalbau stark vom Außenhandel und von Dienstleistungen bestimmt. Während der spanischen Kolonialherrschaft diente Panama als Landbrücke zwischen den Kontinenten und Meeren und als Umschlagplatz von peruanischen Reichtümern und europäischen Waren. Seine Märkte und Lagerhallen machten Panama zeitweilig zu einem der wichtigsten Handels- und Transitzentren der Neuen Welt. Die dabei erzielten Gewinne kamen den spanischen Kolonialherren und europäischen Kaufleuten zugute. Den Preis dafür zahlte die indigene Bevölkerung und später auch die aus ihrer Heimat verschleppten und zum Warentransport versklavten Afrikaner.

Die Konzentration auf die Transitfunktion Panamas und die dabei erzielten Einnahmen verhinderte die Entwicklung einer landwirtschaftlichen Produktion und einer einheimischen Wirtschaft. Die wichtigsten Lebensmittel wurden importiert. Damit wurde Panama im hohen Maß abhängig von externen Gütern.

In Panama wurde also bereits mit der Kolonisierung der Grundstock für die dualen Strukturen gelegt: „Die 200-jährige Funktionalisierung im Dienst der *Carrera de Indias* hat tiefe Spuren im eigentümlichen ethnischen Profil des Isthmus hinterlassen. Sie schuf ein markantes regionales Ungleichgewicht zwischen Transitzone und Hinterland und führte zur Herausbildung einer Serviceökonomie, deren 'produktive Rückständigkeit' immer wieder mit Verwunderung zur Kenntnis genommen wurde.“<sup>27</sup>

### **Vertane Chancen für Industrialisierung nach der Unabhängigkeit und weitere Konzentration auf die Transitstrecke**

Nach der Unabhängigkeit von Spanien und der Anbindung Panamas als Provinz an Großkolumbien blieb dieses regionale Ungleichgewicht bestehen. Zwar hatte der liberale Denker und Politiker Justo Arosemena zur Überwindung von Armut eine Industrialisierung Panamas nach Vorbild der USA propagiert: „Justo Arosemenas Artikel-Trilogie über ‚Nuestros Intereses Materiales‘ im bogotanischen *El Día*, erschienen im November 1846, gibt einer noch ungebrochenen Bewunderung für den Nachbarn im Norden Ausdruck, dessen industrielle Emanzipation das Idealbild panamaischer Bestrebungen nach Überwindung von Rückständigkeit und Armut verkörpert. Nicht ‚Transitismus‘, sondern Industrie, vermittelt über die Verarbeitung mineralischer Rohstoffe und die Entfaltung tropischer Landwirtschaft, wird als wichtigste Quelle des Reichtums und damit der Rettung Panamas dargestellt.“<sup>28</sup> Im gleichen Jahr jedoch wurde der Bidlack-Mallarino-Vertrag zwischen den USA und Kolumbien abgeschlossen, der die Grundlagen für eine überwiegend auf Dienstleistungen und Außenhandel orientierte Ökonomie in Panama weiter festigte. Der Vertrag verlieh den USA das Recht, den Isthmus von Panama zum ungehinderten Transitverkehr zu nutzen und „seine perfekte Neutralität“ - gegebenenfalls auch militärisch - zu schützen. Er war die Basis für den Bau einer Eisenbahnstrecke zwischen Panama-Stadt am Pazifik und der Hafenstadt Aspinwall (später Colón) am Atlantik, die vor allem dazu diente, Goldsucher von der amerikanischen Ostküste schneller nach Kalifornien zu bringen. Der Bau der Eisenbahn führte Panama aus der fast hundertjährigen Rezession. Allerdings war der wirtschaftliche Aufschwung nicht von langer Dauer: „Der Bau einer Eisenbahn steht in Panama sinnbildlich für diese Phase der Prosperität, die allerdings nach der Fertigstellung der Kalifornienbahn in den USA ebenso rasch verebbte, wie sie gekommen war. Die Versorgung der

27 Krosigk, Friedrich von: Panama – Transit als Mission, Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischen Kanal. Frankfurt a. M. 1999, S.37 f.

28 Ibid. S.70. Nach Arosemena würden jedoch der geringe Bildungsstand, Kapitalmangel, Trägheit und Unmoral der Arbeiterschaft sowie fehlende Verkehrswege eine industrielle Entwicklung hemmen. Der Mangel an Unternehmertegeist sei vor allem der indigenen, der schwarzen und der spanischen „Rasse“ zuzuschreiben, die von Natur aus apathisch seien. Dem stehe die überaus aktive „Rasse“ in den Vereinigten Staaten gegenüber.

Durchreisenden war in dieser Zeit vielfach über Importprodukte erfolgt, so dass ein produzierender Sektor in guten Jahren nicht entstanden war. Der wenig robuste landwirtschaftliche Bereich in Panama, der einen Teil der Versorgung der Ausländer gewährleistet hatte, konnte nun nicht mehr auf einen dollarstarken Markt bauen und verfiel.<sup>29</sup> Dennoch machte der Eisenbahnbau den Isthmus „zum Kommunikationszentrum eines neuen, um die USA zentrierten Handels- und Migrationssystems.“<sup>30</sup>

Die Nordamerikaner finanzierten nicht nur den Bau der Bahnstrecke, die *Panama Railroad Company* unterstützte auch eine massive Einwanderung karibischer Arbeitskräfte für den Bau, da es am Isthmus an einheimischen Arbeitskräften fehlte. Die USA modernisierten die Infrastruktur in der Transitzone, die rasch eine starke US-amerikanische Prägung bekam. Der Dollar wurde die wichtigste Währung und Englisch zur gängigen Sprache.<sup>31</sup> Mit dem *Panama Star and Herald* wurde eine nordamerikanische Zeitung für Panama herausgegeben. Auf Grundlage des Bidlack-Mallarino-Vertrages scheuten sich die USA nicht, immer wieder in Panama militärisch zu intervenieren – oft allerdings auch auf Wunsch Kolumbiens oder der kreolischen Oligarchie –, um Unruhen und Aufstände niederzuschlagen. „From the signing of this treaty the United States has continuously exercised some attribute of sovereignty over the isthmus, and conversely the sovereignty of Panama and its predecessors has been less than absolute.“<sup>32</sup>

### **Gewinner und Verlierer des Bahnbaus und der Entwicklung der Transitzone**

Nutznießer dieser mit externen Mitteln, Arbeitskräften und Know-how zunehmend modernisierten und technisierten Transitzone war neben den in Panama ansässigen Nordamerikanern, Briten und Franzosen auch die kreolische Oligarchie Panamas. Das panamaische Hinterland verharrte dagegen weiterhin in Rückständigkeit und Armut ohne edukative und kommunikative Infrastruktur.<sup>33</sup>

Von Armut und Misere geprägt waren aber auch die Außenbezirke der Hauptstadt, in denen überwiegend die aus der Karibik stammenden Migranten wohnten. Mit der Beendigung des Eisenbahnbaus verloren sie ihre Arbeitsplätze und ihr Einkommen. Zwischen der schwarzen Bevölkerung und den nordamerika-

---

29 Meding, Holger M.: Panama- Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln 2002. S. 330.

30 Krosigk, Friedrich von, op. cit. S. 73.

31 Englisch wurde allerdings auch von den karibischen Migranten gesprochen.

32 Bray, Wayne D.: The Common Law Zone in Panama. Puerto Rico 1977, S. 21.

33 Erst in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde mit dem Bau öffentlicher Schulen - auch auf dem Land - begonnen. Als Transportmittel dienten in den ländlichen Regionen Maulesel und Boote. Im ganzen Land gab es kein Straßennetz.

nischen Goldgräbern und Durchreisenden kam es zu großen Spannungen, die oft in gewaltsame Auseinandersetzungen mündeten.

Im Gegensatz zu der indigenen und ländlichen Bevölkerung gewannen die Schwarzen jedoch mit der Ausweitung des Wahlrechts auf die ehemaligen Sklaven (1855) politisch an Einfluss, der in der Liberalen Partei gebündelt wurde. Seinen Ausdruck fand er u.a. in Revolten gegen die herrschenden Eliten: gegen die kreolische Oligarchie und gegen die in Panama ansässigen US-Amerikaner.

### Kreolische Hassliebe als Folge der US-Präsenz

Auch in der kreolischen Oligarchie wuchsen Ressentiments gegen die Nordamerikaner. Allerdings sah man in der engen Bindung an die USA den einzigen Weg, Panamas wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Einerseits lehnte man sich gegen die mächtigen „Yankees“ auf, andererseits wollte man doch nicht auf sie verzichten. „Antiamerikanismus wird angesichts des ‚barbarischen‘ Auftretens der Nordamerikaner fortan zum festen Ritual und Repertoire panamaischer Politiker gehören. Aber zugleich wußte diese Elite die Yankees zu schätzen, und zwar in dreifacher Hinsicht: als Quelle finanzieller Bereicherung, als Agenten der Realisierung des alten Traums vom Bau eines transisthmischen Kanals und schließlich als Chance der personellen Verstärkung gegen einen numerisch weit überlegenen und politisch höchst aktiven *arrabal*.“<sup>34</sup> Das ambivalente Verhalten der panamaischen Elite bestimmt bis heute das Verhältnis zu den USA.

Das US-amerikanische Interesse an Panama blieb auch während der Phase des französischen Kanalbauprojekts stark. Als das millionenschwere Projekt unter Ferdinand de Lesseps nach über einem Jahrzehnt aus finanziellen und technischen Gründen scheiterte, setzten die USA alles daran, die Rechte für den Kanalbau, seine Verwaltung und Kontrolle zu bekommen – mit Erfolg: Die USA verhalfen – im Verbund mit der konservativen kreolischen Elite – Panama zur Unabhängigkeit, „bezahlt“ wurde mit dem Hay-Bunau-Varilla-Vertrag. Er schuf die Grundlagen für den Kanalbau und die Errichtung der Kanalzone in US-amerikanischer Hand und trug damit erheblich zur weiteren Spaltung Panamas bei.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass schon lange vor der Unabhängigkeit Panamas von Kolumbien und vor der Schaffung der Kanalzone die Basis für die heutigen dualen Strukturen in Panama gelegt wurde:

Die Nutzung Panamas als Landbrücke, Umschlagplatz und Lagerhalle drängte schon in der Kolonialzeit das Land in die Rolle des Dienstleisters und schuf seine große externe Abhängigkeit. Die wirtschaftliche Aktivität konzentrierte sich ausschließlich auf die Transitstrecke und den damit verbundenen Handel, während das Hinterland sich selbst überlassen blieb. Mit der Kolonisierung ging

34 Krosigk, Friedrich von, op. cit., S. 107 f.



eine soziale Spaltung einher: Den Reichtum transferierenden Spaniern stand eine versklavte und schließlich größtenteils dezimierte einheimische Bevölkerung gegenüber.

Nach dem Ende des spanischen Kolonialreiches vertiefte sich dieser wirtschaftliche und soziale Dualismus. Der Eisenbahnbau trug zur weiteren Entwicklung der Transitzone bei, von einer landwirtschaftlichen Entwicklung oder Industrialisierung des gesamten Landes konnte dagegen keine Rede sein.<sup>35</sup> Der soziale Riss verlief nunmehr zwischen Kreolen, US-Amerikanern und Europäern einerseits und der überlebenden indigenen Bevölkerung im Hinterland, aber auch einem neuen städtischen Proletariat farbiger Migranten andererseits.

„Bis weit in das 20. Jahrhundert existierte Panama im Spannungsfeld zweier polarer Welten: Die eine, weithin beschränkt auf die Transitzone, stand im regen Kommunikationsverband mit den Zentren des Welthandels; die andere, das weite Hinterland, verharrte noch im archaischen Zustand des Agrarkolonialismus.“<sup>36</sup>

### **Die zwei Gesichter Panamas: Kanalzone und Hinterland**

Doch selbst wenn die dualen Strukturen Panamas bereits in der spanischen Kolonisation angelegt wurden und sich nach der Unabhängigkeit von Spanien im 19. Jahrhundert festigten: ihre aktuelle Ausprägung erhielten sie vor allem während der knapp hundertjährigen ungleichen amerikanisch-panamaischen „Kohabitation“. Denn den US-Amerikanern und der konservativen kreolischen Oligarchie lag wenig an der Entwicklung des Hinterlandes. Vielmehr konzentrierten sie ihre Aktivitäten auf die Maximierung des wirtschaftlichen Profits aus der Kanalzone. Zudem bauten die USA mit Nachdruck den „Standort Panama“ als Basis für militärische Einsätze in Lateinamerika aus. 1923 hob der amerikanische Staatssekretär Hughes hervor, dass der Kanal eine ganz besondere Bedeutung für den Handel, den Frieden und die Sicherheit der USA habe („Doktrin des Panamakanals“). Jede Unruhe in den karibischen Ländern sei von besonderem Interesse für die Vereinigten Staaten in dem Maße, wie sie eine Gefahr für die USA darstellen könnte.

Unbeirrt sicherten sich die USA – wohlgerne oft im Verbund mit der einheimischen Oligarchie – die politische, militärische und wirtschaftliche Vorherr-

---

35 „Ende des 19. Jahrhunderts war das Departement Panama innerhalb des kolumbianischen Staates weiterhin kaum in der Lage, sich selbst zu versorgen. Landwirtschaft, Viehzucht und Binnenhandel waren wenig entwickelt und als mögliche Einkommensquellen von der Oberschicht der Städte zugunsten von Immobiliengeschäften und Außenhandelsgewinnen vernachlässigt worden. Der tausendtägige kolumbianische Bürgerkrieg zerstörte auf dem Isthmus zudem viele der noch verbliebenen landwirtschaftlichen Selbstversorgungsstrukturen.“ Meding, Holger M., op. cit., S.331 f.

36 Krosigk, Friedrich von, op. cit., S. 233.

schaft auf dem Isthmus und unterdrückten Oppositionsbewegungen oder soziale Unruhen. Auf Anfrage der panamaischen Präsidenten etwa intervenierte US-Militär 1921 gegen Demonstranten und 1925 gegen eine Volksbewegung, die niedrigere Mieten forderte. Der panamaischen Regierung kam die US-Hilfe zu-pass: "Seit 1903 (wird) das politische Leben im Land von einer Oligarchie dominiert, deren Macht auf Status, rassischen Kriterien und Geld beruht. Obwohl diese den Amerikanern verbunden ist, gibt sie von Zeit zu Zeit den Eindruck, als ob sie die Interessen des Landes Washington oder der Kanalverwaltung gegenüber verteidigen wolle. Die politischen Parteien ohne eigene Ideologie spiegeln die Interessen der verschiedenen Clans innerhalb der Oligarchie wider."<sup>37</sup>

Die einflussreiche Politik der USA wie auch die ihrer – wenn auch zunehmend aufmüpfigen – Handlanger, der panamaischen Oligarchie, verstärkte den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dualismus im Land. Fast symbolhaft veranschaulicht wurde dieser Dualismus durch den starken Kontrast zwischen Kanalzone und dem Rest des Landes.

### **Die Kanalzone als US-amerikanische Enklave**

Mit dem Kanal entstand die US-amerikanische Kanalzone. US-amerikanische Interessen diktierten die Ausgestaltung dieser Zone und ihrer Wirtschaftsaktivitäten. Dabei legten die Nordamerikaner die unpräzisen, vagen Passagen des Hay-Bunau-Varilla-Vertrags zu ihren Gunsten aus.

- In dem Vertrag von 1903 hieß es, dass - wenn nötig - Land außerhalb der Kanalzone enteignet werden könne. Unter welchen Bedingungen und wie diese Enteignungen vonstatten gehen sollten, war im Vertrag nicht näher erläutert. Aufgrund eines Gesetzes von 1912 verkündete die US-Regierung, dass die ganze Oberfläche der Zone für den Bau, den Unterhalt, die sanitären Einrichtungen und den Schutz des Kanals gebraucht werde. Daher müsse jede nicht-amerikanische Besetzung oder Bewohnung ein Ende finden. „Anders gesagt: es werde in der Zone kein Land oder Gebäude in Privatbesitz geben, die Vereinigten Staaten werden die einzigen Besitzer und die einzigen Bewohner der Zone sein außer den Personen, die für den Kanal arbeiten.“<sup>38</sup> Von 1913 an musste sich die indigene Bevölkerung außerhalb der Zone ansiedeln. Mehr als 1.500 Kolumbianer und rund 7.400 Panamaer mussten die Kanalzone verlassen (kaum ein Panamaer war bei den Kanalarbeiten eingestellt worden).
- Während die Panamaer finanzielle Entschädigungen für US-Landaneignungen außerhalb der Kanalzone forderten, wiesen die USA diese mit der Be-

37 Fischer, Georges: *Les Etats-Unis et le Canal de Panama*. Paris 1979, S. 58.

38 Vgl.: Fischer, Georges, op. cit., S. 46.

gründung zurück, dass mit den zehn Millionen Dollar für die Konzessionen, die sie Panama gegeben hätten, auch für Land außerhalb der Zone bezahlt worden sei. "No satisfactory resolution of these issues developed, and the problem periodically arose whenever the United States would expropriate land. To the Panamians, these actions often appeared arbitrary or capricious without any clear justification for either the expropriation or its size."<sup>39</sup>

- Gegen den Willen Panamas setzten die Vereinigten Staaten durch, auf Importwaren aus Panama in die Kanalzone das amerikanische Tarifsystem anzuwenden – zum Nachteil der panamaischen Händler.
- Nahezu erfolglos protestierten die Panamaer gegen das Handelsmonopol der Amerikaner, der so genannten *US-commissaries*, in denen Waren an die Kanalarbeiter verkauft wurden – zum Nachteil der panamaischen Händler. Die USA waren nur zu geringfügigen Zugeständnissen bereit.
- Vergeblich versuchte Panama, sich dem Bau zweier Häfen (Ancón und Cristóbal) in der Zone zu widersetzen.
- Gegen den Willen der Panamaer führten die USA ihr Postsystem in der Kanalzone ein. „So kostete eine Briefmarke für einen Brief von der Kanalzone nach den 1000 km entfernt liegenden Vereinigten Staaten nur zwei Cents. Der gleiche Brief aber von der Republik Panama, nur wenige Meter außerhalb der Kanalzone, nach den USA kostete mehr als doppelt so viel: fünf Cents. Täglich pilgerten jeden Nachmittag Geschäftsleute mit Taschen und Koffern voller Briefe in die Kanalzone, um dort ihre Post aufzugeben.“<sup>40</sup>
- Die USA hielten soweit wie möglich ausländische, das heißt nicht-amerikanische Investoren von Panama fern und drängten selbst panamaische Wirtschafts- und Finanzaktivitäten zurück. „Business in Panama was almost entirely controlled by U.S. interests, and U.S. banks handled the sale of Panamanian securities and investments. The balance of trade between the two countries always proved to be favorable to the United States by a ratio of four or five to one. Not only did the U.S. maintain Panama as a preserve for U.S. business interests, it also objected to the Panamians undertaking any projects related to the construction of railroads, highways or means of communication without the prior approval of U.S. officials.“<sup>41</sup>

„Die Kanalzone entwickelte sich allmählich zu einer US-Kolonie inmitten eines ‚unabhängigen‘ Staates. In der Zone herrscht die US-Souveränität. Sie hat eigene Gerichtsbarkeit, eigene Schulen, Schwimmbäder, Sportanlagen, Postämter und Polizei, eine starke Radio- und TV-Sendestation mit eigenem Programm für die ‚Zonesen‘, die aber stundenlang – so wie es Israel handhabt – verschlüsselte Sendungen für Agenten und Kommandoeinheiten durchgeben, die in Mittel- und

39 Farnsworth, David N., McKenney, James W.: U.S.-Panama Relations, 1903 – 1978. A study in Linkage Politics. Colorado 1983, S. 23.

40 Sitte, Fritz: Panikzone Panama. Wien 1974, S.119.

41 Farnsworth, David N., McKenney, James W., op. cit., S. 24.

Südamerika sowie auf Kuba im Einsatz stehen. Wenn ein Panamaer, Politiker oder Krimineller – mitunter auch beides in einer Person –, die wenigen Schritte in die Kanalzone macht, ist er außerhalb jeder panamaischen Justiz und Gerichtsbarkeit.

(...) In der Kanalzone gibt es keinen privaten Bodenbesitz, kein einziges Haus, keine Villa und kein Bungalow ist in Privatbesitz. Jedes Kino, jedes Geschäft und jedes Kasino oder Bad – alles gehört der „Kanalgesellschaft“, d. h. dem Pentagon. Jeder, der in der Kanalzone lebt und arbeitet, bekommt ein seiner Stellung angemessenes Haus zugewiesen.<sup>42</sup>

Für die Bevölkerung Panamas war dies nicht einfach zu akzeptieren: „Dieser Staat im Staat, den die Kanalzone darstellt, verletzt das Nationalgefühl. Ebenso irritiert die Arroganz der ‚zonians‘, der Kolonialherren, die sich dort installiert haben. Ihre 53 Kirchen und Tempel, ihre komfortablen weißen Residenzen mit dem gemähten Rasen drum herum und den endlosen Golfplätzen, die Barbecue-Clubs und die blitzenden Wagen stehen im starken Kontrast zu den heruntergekommenen Vierteln in der Nachbarschaft. Wie diese Gringos ertragen, die ihre Kinder mit Mineralwasser waschen, während man die seinen an Flüssigkeitsmangel sterben sieht in den Absteigen des Slums, seltsamerweise Hollywood genannt, wo sich die elenden Holzhäuser aneinander drängen im Geruch von Gewürzen und Schweiß, an der Grenze zur Zone?“<sup>43</sup>

Doch es gab neben den US-Amerikanern auch Panamaer, die Gewinn aus der Kanalzone und den damit verbundenen Aktivitäten zogen: „Profiteure des Wirtschaftskreislaufes, welcher die Zeitläufe überdauerte, waren einerseits die zu-meist US-amerikanischen Großimporteure, andererseits die wirtschaftliche Elite Panamas, die das Risiko des bei tropischen Exportprodukten stetig schwankenden Weltmarktes nicht zu tragen hatte. Aber auch die Masse der Bevölkerung der Städte fand sich in diesem System zurecht, das einen höheren Lebensstandard als in vergleichbaren Regionen gewährte.“<sup>44</sup>

### **Städtischer Nationalismus und Auflehnung**

Wegen der Konzentration auf den Dienstleistungsbereich entwickelte sich auch nach dem Kanalbau kein nennenswerter Produktionssektor. Ein weiterer Nachteil war, so Holger M. Meding, dass man sich in die Zyklen der Kanalentwicklung zu fügen hatte: „Damit war die Wirtschaft des Landes von Fragen der Politik abhängig und nicht oder nur indirekt vom Weltmarkt. Dies war ein Garant für Spannungen mit den USA und ein wesentlicher Grund für die Erbitterung, mit welcher die Revisionsverhandlungen über die Kanalverträge mit den Ver-

42 Sitte, Fritz, op. cit., S. 119 f.

43 Lemoine, Maurice: Après un siècle de « domination coloniale »: Panama récupère son canal. In: Le Monde diplomatique, August 1999.

44 Meding, Holger M., op. cit., S. 339.

einigten Staaten geführt und von der gesamten Öffentlichkeit des Landes diskutiert wurden.“<sup>45</sup>

Die Einflussnahme und Dominanz der Amerikaner in Panama sowie der zunehmend für zu gering erachtete Anteil an den Einnahmen des Kanals stießen vor allem in Panama-Stadt immer häufiger auf Missbilligung und Protest. Rufe nach einer grundlegenden Revision des Kanalvertrags und nach einer Souveränität des Landes wurden laut. Studenten gingen auf die Straße, um gegen die Präsenz der „Gringos“ zu protestieren. Der wachsende panamaische Nationalismus in Opposition zu der demonstrativen US-Präsenz in der Kanalzone führte 1964 zum folgenschweren Flaggenstreit, der einige Tote forderte. Auch auf internationalen Druck hin nahmen die US- und die panamaische Regierung die Verhandlungen zu einer Revision der Kanalverträge wieder auf. „Zum ersten Mal in der Geschichte Panamas begannen diplomatische Verhandlungen mit den USA, die nicht nur die Interessen einer Fraktion der Bourgeoisie befriedigen sollten. Zum ersten Mal wurde das Recht der USA in Frage gestellt, die Kanalzone zu besetzen. Zum ersten Mal zeigte die Bevölkerung, dass sie es nicht länger dulden würde, wenn die USA sich als ‚Souverän‘ aufführten.“<sup>46</sup>

Die Unruhen der fünfziger und sechziger Jahre hatten auch innenpolitische Veränderungen in Panama bewirkt. Zwar waren nach wie vor fast ausschließlich Mitglieder der Oligarchie an der Macht, doch gewann die städtische Mittelklasse<sup>47</sup> zunehmend an politischer Bedeutung. Die Wahlbeteiligung war im Allgemeinen groß.<sup>48</sup> Erhebliche Unterschiede in der politischen Beteiligung gab es jedoch zwischen der städtischen und der ländlichen Bevölkerung; letztere spielte im politischen Geschehen kaum eine Rolle.

### **Aufwertung der Campesinos durch Torrijos**

Die ländliche Bevölkerung und ihre Entwicklung gerieten erst Mitte der sechziger Jahre ins Blickfeld der Politik. Der „Softdiktator“ und Populist Omar Torrijos, der sich 1969 an die Macht putschte, versuchte, ein von der Nationalgarde seit langem propagiertes Programm landwirtschaftlicher und sozialer Reformen in die Tat umzusetzen – ohne allerdings die Großgrundbesitzer, ausländische Investoren und Unternehmer vor den Kopf stoßen zu wollen. Torrijos

---

45 Ibid., S. 340.

46 Schubert, Alex: Panama – Geschichte eines Landes und eines Kanals. Berlin 1978, S. 107.

47 Lehrer, Angestellte, Studenten, überwiegend städtische Bevölkerung. Die städtische Unterschicht war zu gespalten, um sich politisch Gehör zu verschaffen: Spannungen gab es vor allem zwischen der spanischsprachigen Gruppe und der englisch- und französischsprachigen schwarzen Bevölkerung.

48 Allerdings konnte kaum von „sauberen“ Wahlen die Rede sein, Wahlbetrug war gängig. Wenige Familien repräsentierten die Parteien, Wahlkämpfe und -siege gingen einher mit Vetternwirtschaft und Nepotismus. Wahlkampfhalte drehten sich mehr und mehr hauptsächlich um den „Sündenbock USA“.

war politisch schwer zu greifen: Einerseits wollte er sich nicht mit den konservativen Kräften überwerfen und wies marxistisches und kommunistisches Gedankengut weit von sich, andererseits liebäugelte er mit sozialistischen „Trends“ der Militärregierungen in Peru und Bolivien. Auch unterhielt er freundschaftliche Kontakte zu Kubas Fidel Castro. „Torrijos erweist sich im Verlauf seiner Diktatur als Mann mit zwei Gesichtern. Dabei überwiegt die sozialistische Seite, die mit Reformen im Bereich der Landwirtschaft, des Unterrichts, der Gesundheit und der Infrastruktur die Position der unteren und mittleren Bevölkerungsschicht enorm verbessert. Die diktatorische Hälfte weist die typischen Schattenseiten lateinamerikanischer Machthaber auf: Skrupellosigkeit, zunehmende Menschenrechtsverletzungen und Korruption. Ein weiterer negativer Aspekt seiner Herrschaft ist der rasch anwachsende Öffentliche Sektor. Torrijos vergrößert diesen Bereich nicht, um damit die Arbeit effizienter organisieren zu können, sondern vielmehr, um seinen Freunden und Verwandten einen Posten zu verschaffen.“<sup>49</sup>

Ziel von Torrijos' Reformprogramm war es, die Situation der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, die vom politischen Geschehen bisher weitgehend ausgeschlossen und in den vorherigen Regierungen politisch kaum oder nicht repräsentiert war. Um sein Bemühen um die Campesinos zu demonstrieren, arbeitete Torrijos Landreformen aus, reiste häufig in ländliche Regionen und scheute nicht den direkten Kontakt mit der Landbevölkerung. Dies trug ihm viele Sympathien ein. Die Campesinos fühlten sich zum ersten Mal von der Regierung ernst genommen. Wussten sie bisher kaum etwas von den Konflikten und Auseinandersetzungen mit den USA bezüglich des Kanals, der Kanalzone und der Souveränität Panamas, so begannen sie nunmehr, sich langsam für nationale und internationale Fragen zu interessieren.

Unter Torrijos entstanden so genannte Kooperativen für Landwirte, die eigentlich staatseigene Produktionsfirmen waren. In ländlichen Regionen wurden neue Schulen gebaut. Mitarbeit in der Landwirtschaft und Agrikulturkurse wurden auch in städtischen Schulen in das Unterrichtsprogramm aufgenommen - zum großen Protest der Lehrer und vieler Eltern aus der Mittel- und Oberschicht. Im Gesundheitswesen gab es unter Torrijos große Fortschritte zu verzeichnen: Die Regierung führte eine kostenlose Gesundheitsfürsorge für Angestellte und ihre Familien ein. Auch auf dem Land wurden Gesundheitszentren errichtet. Überhaupt investierte Torrijos viel in öffentliche Bauten. Auch weitete er die Infrastruktur aus: Vor allem in ländlichen Regionen ließ er das Straßennetz ausbauen. Seine zahlreichen Reformprogramme finanzierte Torrijos durch Steuererhöhungen. Außerdem lockte er ausländische Investoren und Banken durch Steuerbegünstigungen ins Land.

---

49 O'Bryan, Linda und Zaglitsch, Hans: Panama-Handbuch. Bielefeld/Brackwede 1995. S. 139.



## Erweiterung und Festigung des Transitfocus

Infolgedessen siedelten sich in den siebziger Jahren zahlreiche ausländische Banken in Panama-Stadt an. Zwischen 1970 und 1982 erhöhte sich die Zahl der in Panama-Stadt registrierten Bankfilialen von 23 auf 125. Diese Entwicklung hatte aber auch ihre Schattenseiten: „Dem von Torrijos' Wirtschaftsminister Barletta lancierten Plan, der Dienstleistungsökonomie durch den Aufbau eines internationalen Finanzzentrums eine zusätzliche Stütze zu verschaffen, war zwar ein großer Erfolg beschieden, damit wuchs jedoch eine Branche heran, die wie keine zweite von der kontinentalen Konjunkturlage und dem innenpolitischen Investitionsklima abhängig ist.“<sup>50</sup>

Torrijos wollte zudem die Abhängigkeit von den Einkünften aus der Kanalzone durch die Nutzung anderer Ressourcen vermindern. Doch zur Ausbeutung der Ressourcen und Entwicklung einer Industrie waren zusätzliche finanzielle Mittel nötig. Diese sollten mittels einer Erhöhung der Kanaleinkommen geschaffen werden. Doch auch nach Abschluss der neuen Kanalverträge, der berühmten Torrijos-Carter-Verträge, und den damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteilen blieben die wirtschaftlichen Bemühungen und Aktivitäten auf den Kanal konzentriert. „Wenn Torrijos Eingang in die Kanalzone begehrte, so nicht nur mit dem Ziel, die ‚Schmach einer fremden Flagge im Herzen Panamas zu tilgen‘ und dem amerikanischen Kolonialismus eine Niederlage zu erteilen. Wie alle führenden Politiker vor ihm, so war auch er dem Zauber des Kanals und dem Zauber der Transimission erlegen. Der Líder Máximo war zwar ausgezogen, um die vernachlässigte Provinz, das rückständige ländliche Panama zu erneuern. Die Erfolge seiner an kubanischen und peruanischen Vorgaben orientierten ‚Revolution‘ bei der Entwicklung von Gesundheits- und Bildungswesen auf dem Lande sind unbestritten, aber die wichtigsten Impulse seines Wirkens konzentrierten sich auf den Transitkomplex. (...) Torrijos hat erheblich zur Erweiterung und Verfestigung des panamaischen Transitfocus beigetragen.“<sup>51</sup>

Unter Torrijos nahm zudem die Auslandsverschuldung erheblich zu. Denn zur Verwirklichung eines Großteils seiner wirtschaftlichen Projekte und Programme hatte er enorme Auslandskredite aufgenommen. Am Ende seiner Herrschaft lag Panama an der Weltspitze der Pro-Kopf-Verschuldung.<sup>52</sup>

Trotz der negativen Aspekte seiner Politik genießt Omar Torrijos, der 1981 durch einen Flugzeugabsturz ums Leben kam, bis heute bei vielen Panamaerinnen und Panamaern ein hohes Ansehen. In einer im August 2003 in der panamaischen Zeitung *El pulso de la nación* veröffentlichten Umfrage, nennen mehr als 30 Prozent Omar Torrijos bei der Frage, wer die wichtigste Person Panamas sei. Ihm wird vor allem sein Einsatz für die Landbevölkerung und die „Rückeroberung des Kanals“ zugute gehalten. „Omar hat einen Prozess in Gang

---

50 Hoffmann, Karl-Dieter, op. cit., S. 257.

51 Krosigk, Friedrich von, op. cit., S. 209.

52 Ibid. S. 210.

gesetzt, der vielen Tausenden von PanamaerInnen und der ganzen Nation bessere Chancen verschaffte, Chancen, die uns in den 65 Jahren davor von der Oligarchie immer wieder verweigert worden sind.“<sup>53</sup>

## **Land in Krise nach Noriega**

Unter dem Regime von General Noriega verschlechterte sich die wirtschaftliche und soziale Lage Panamas erheblich. Allein der Drogenhandel florierte unter dem einstigen Hätschelkind der CIA, begünstigt durch Panamas Transitlage. Nach seinem Sturz durch US-amerikanische Streitkräfte hinterließ Noriega der Regierung Endara „ein Land (...) mit einer außergewöhnlichen Auslandsverschuldung, einer äußerst hohen Arbeitslosenquote, massiver Armut, Konzentration des Einkommens in wenigen Händen (...). Seine unmittelbaren Aufgaben bestanden in der Wiederherstellung der Demokratie und der öffentlichen Ordnung und in der Stärkung der Wirtschaft.“<sup>54</sup> Die Regierung Bush hatte Panama im Zuge der Invasion „Just Cause“ zwar zugesichert, nach dem Fall Noriegas das Land bei der Demokratisierung großzügig finanziell zu unterstützen. Doch von den versprochenen 420 Millionen Dollar genehmigte der US-Kongress im November 1990 nur 66 Millionen Dollar Unterstützung für Panama. Zudem zahlten die USA die Summen aus der Nutzung des Kanals, die im Zug der US-Wirtschaftssanktionen gegen Panama 30 Monate lang eingefroren waren, auch nach Ende des Noriega-Regimes nicht aus.

Aus Protest gegen die unzureichende Hilfe der USA trat Präsident Endara zwölf Tage lang in der Kathedrale von Panama-Stadt in einen Hungerstreik. Mit geringem Erfolg. Auch die immer lauter werdenden Proteststimmen im Land gegen die katastrophale wirtschaftliche Lage konnte er mit seinem Streik nicht zum Schweigen bringen. Ein Jahr nach der Invasion lebten immer noch viele durch den Angriff obdachlos gewordene Menschen unter prekären Bedingungen in Notunterkünften.<sup>55</sup> In Colón erreichte die Arbeitslosigkeit gut 50 Prozent.

---

53 Stevens, Ricardo: Dieser ist nicht wie jener. Torrijos – Vater und Sohn. In: *ila* 270, November 2003, S. 13.

54 Pizzurno, Patricia, Araúz, Celestino Andrés: Los retos de la nueva etapa democrática (1990-1999), Panamá resurge de las cenizas de la invasión. In: Editora Panamá América: historia de Panamá, unter: [www.critica.com.pa/archivo/historia/fl550.html](http://www.critica.com.pa/archivo/historia/fl550.html).

55 Bei der Operation « Just Cause », die fünf Tage dauerte, fielen US-amerikanische Streitkräfte in Panama-Stadt ein. Mindestens 600 Menschen (einige Quellen sprechen sogar von bis zu 7.000 Opfern) kamen dabei um. Das arme Stadtviertel El Chorrillo, in dem sich das Hauptquartier Noriegas befand, wurde schwer beschädigt.

## Neoliberale Politik verschärft soziale Spannungen

Die auf Anraten des Internationalen Währungsfonds von der Regierung eingeleiteten Privatisierungen hatten Demonstrationen und Streiks zur Folge.<sup>56</sup> Der Sparkurs der Regierung Endara führte 1992 zwar zu einem Wirtschaftswachstum. „Doch die vom Bauboom und von Umsatzrekorden in der Freihandelszone ausgelöste Konjunktur hat ihren Grund darin, dass in beiden Branchen noch immer Drogengelder ‚gewaschen‘ werden, weshalb vom Wachstum nur eine kleine Gruppe profitiert.“<sup>57</sup> Die Arbeitslosigkeit und die Verarmung in der Bevölkerung wuchsen.

Der 1994 bei den in der Geschichte Panamas erstmals freien und fairen Wahlen als Sieger hervorgegangene Ernesto Pérez Balladares kündigte Sozialreformen „im Geiste Torrijos“ an, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung der Korruption und Drogengeldwäsche. Wie sein Vorgänger Endara schlug der Millionär Pérez Balladares einen harschen neoliberalen Kurs an. Er ließ mehrere Staatsunternehmen privatisieren, baute Handelsbarrieren ab und förderte private Investitionen. Zudem startete er mit einem ehrgeizigen Autobahnprojekt. Doch Balladares neoliberale Politik brachte nicht den gewünschten Erfolg: „Estas privatizaciones, como parte de la política social, no arrojaron los efectos deseados, pues como en el caso del INTEL (Instituto Nacional de Telecomunicaciones), más bien se produjo un incremento en las tarifas. Además, el servicio desmejoró notablemente.“<sup>58</sup> Allerdings gelang es Pérez Balladares, im April 1996 eine Umschuldung gegenüber Gläubigerbanken in Höhe von 3,5 Milliarden US-Dollar zu erwirken, was die Schuldenlast des Landes um 31 Prozent senkte.<sup>59</sup> Unter Balladares trat Panama der Welthandelsorganisation (WTO) bei. Damit wurde der Binnenmarkt für ausländische Produkte geöffnet, was für viele einheimische Kleinproduzenten den Ruin bedeutete.

## Bemühungen um weitere US-Präsenz

Im Hinblick auf die nach den Torrijos-Carter-Verträgen Ende 1999 vorgesehene Rückgabe des Kanals und der Kanalzone an Panama bemühte sich Pérez Balladares darum, eine US-amerikanische Militärpräsenz und damit verbundene finanzielle Vorteile auch nach dem offiziellen Rückzug der Nordamerikaner zu sichern. Die USA zeigten sich sehr interessiert. „Seit der Operation ‚Just Cause‘ war das Thema einer Fortführung militärischer Präsenz nach dem Jahr 2000 ak-

---

56 Vgl. Caroit, Jean-Michel: A Panama, de «justes causes» toujours en attente de solution. In: *Le Monde Diplomatique*, Januar 1991.

57 Linda O'Bryan, Hans Zaglitsch, op. cit., S. 151.

58 Pizzurno, Patricia, Araúz, Celestino Andrés: El retorno der PRD: "el pueblo al poder". In: Editora Panamá América: historia de Panamá, unter [www.critica.com/pa/archivo/historia/f14-15.html](http://www.critica.com/pa/archivo/historia/f14-15.html).

59 Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 13/98, S.8.

tuell. Die Regierung Balladares würde, trotz ihrer PRD-Anhängerschaft, einer Partei mit anti-imperialistischer Tradition, es gern sehen, wenn die USA einige Einrichtungen beibehielten (vorausgesetzt, sie wären nicht zu offensichtlich!). Und das Pentagon wiederum würde gerne, trotz der Veränderung der geopolitischen Voraussetzungen – die zentralamerikanischen Guerillas haben sich in sozial-demokratische Parteien gewandelt –, einige Einrichtungen für Militärübungen wie Dschungel-Kampf bewahren, für die Panamas Topographie und Flora die besten Voraussetzungen bieten. Außerdem würde die Präsenz, auch wenn sie nicht mehr unabdingbar ist, die Einflussmöglichkeiten und operationellen Fähigkeiten in der Region erleichtern. Aus einem informellen Einverständnis zwischen dem Außenminister Panamas, Gabriel Lewis Galindo, und dem Botschafter der USA in Panama, William J. Hughes, geboren, beginnt im September 1995 der Austausch während eines Besuches Pérez Balladares' in Washington. Mit einem klaren Bruch der Carter-Torrijos-Verträge werden die Gespräche in den folgenden zwei Jahren in größter Heimlichkeit fortgesetzt. Gegen eine jährliche Miete und die Aufnahme in die Freihandelszone (NAFTA) ist die panamaische Regierung bereit zu genehmigen, dass die USA die Basen von Howard, Sherman, Rodman und der Galeta-Insel bewahren. Am 23. Dezember 1997 geben die beiden Regierungen zu, dass ein Vertrag abgeschlossen wurde und dass nur noch die Unterschriften fehlen. Um die Operation zu decken, wird man ein internationales Anti-Drogen-Zentrum (CMA) gründen (...), zu dem andere lateinamerikanische Länder (Mexiko, Kolumbien, Brasilien, Peru etc.) Zugang hätten.<sup>60</sup> Der Plan scheiterte jedoch an der Ablehnung durch die Opposition und an der anti-amerikanisch eingestellten PRD-Fraktion.

Insgesamt war die Wirtschaftspolitik der panamaischen Regierungen in den neunziger Jahren von zweierlei Bemühungen gekennzeichnet. Zum einen wurde die Umgestaltung der Kanalzone in ein globales Dienstleistungszentrum angestrebt, nach Vorbild Singapurs. Allerdings fehlten dazu Kapital, Arbeitskräfte und technisches Know-how, wobei asiatische Geldgeber (Taiwan) Interesse an Investitionen in Panama zeigten. Zum anderen setzte man auf die besonderen Beziehungen zu den USA: mit einer Beibehaltung der Militärstützpunkte sollten mehrere Millionen Dollar für die lokale Wirtschaft sowie Arbeitsplätze für Einheimische garantiert werden. Der Entwicklung einer produktiveren Landwirtschaft und einer heimischen Industrie wurde dagegen keine Priorität eingeräumt.

Die seit 1999 amtierende Präsidentin Mireya Moscoso hat den USA-orientierten Kurs beibehalten, obwohl sie nach ihrer Wahl und noch vor der „Kanalübergabe“ beteuerte, sie werde nach dem „Übergabetermin“ am 31. Dezember 1999 keine US-Militärpräsenz mehr dulden.<sup>61</sup> So fanden etwa im Februar vergangenen Jahres unter Ausschluss der Öffentlichkeit Verhandlungen zwischen dem

60 Lemoine, Maurice: *Après un siècle de domination coloniale: Panama récupère son canal*. In: *Le Monde diplomatique*, August 1999.

61 Aus: *El Panamá America* vom 20. Oktober 1999.

panamaischen Justizminister Aníbal Salas und dem Unterhändler der US-Botschaft Frederick Becker statt, in Folge derer die Übertragung panamaischer Souveränität über Luftraum und Meer an die US-Küstenwache vereinbart wurde. Diese erhält damit das Recht auf Patrouillen sowie auf Aufhalten „verdächtiger Schiffe“. Im Gegenzug erhält Panama eben diese Rechte für die US-Kolonien Puerto Rico und Virgin Island.<sup>62</sup>

### **Nach Übergabe der Kanalzone: Zwiespältige Gefühle und ungelöste Wahlversprechen**

Als am 31. Dezember 1999 endgültig Kanal und Kanalzone mit ihren Militärstützpunkten, Verwaltungsgebäuden, Schulen, Kirchen, Wohnvierteln mit zahlreichen Villen und Parkanlagen Panama formal „übergeben“ wurden, gab es neben der Freude und Genugtuung über die nun zumindest formal vollständige Souveränität auch Bedauern über den Abzug der Amerikaner - vor allem bei den in der Kanalzone angestellten und nun arbeitslos werdenden Panamaern. „Die ausgeprägte Präsenz der USA in Panama hatte stets zwei Seiten: einerseits gemahnte sie dauernd an die wenig ruhmvolle Gründungsgeschichte und das aus eigener Kraft nicht zu überwindende gravierende Souveränitätsdefizit des Kleinstaats, andererseits fungierten die US-Einrichtungen als wichtige Antriebsfaktoren der lokalen Ökonomie. Schätzungen über das Kaufkraftvolumen des in der Kanalzone stationierten Militärpersonals (inkl. Familien) bewegen sich zwischen US\$ 200-320 Mio. – auch ohne die Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten eine nicht zu vernachlässigende Summe für ein Land mit einem BIP von 1992 US\$ 6 Mrd. Auf den Basen waren mehrere Tausend relativ gut bezahlte panamaische Zivilpersonen beschäftigt, die bei Schließung der Anlagen ihre Jobs verloren. Dazu kamen Tausende von Arbeitskräften, die indirekt einen großen Teil ihres Einkommens aus Tätigkeiten (v.a. persönliche Dienstleistungen) für die Bewohner der (ehemaligen) Kanalzone bezogen. So gesehen, hatten die Herbeiführung der panamaischen Souveränität über die Kanalzone und die Beendigung der US-Präsenz einen hohen volkswirtschaftlichen Preis.“<sup>63</sup>

Die Rückgabe war für viele Panamaer mit Enttäuschungen verbunden: „Die Gringos gehen. Die Panamaer träumten von einer grandiosen Übergabe, einer großartigen Inbesitznahme, von dem Volk, das in die Zone strömt, die endlich die ihre ist. Sie werden Zeuge einer raschen Privatisierung unter der Fuchtel einer autonomen Einheit des Staates, der Autorität der interozeanischen Region (ARI).“<sup>64</sup> Die *Autoridad de la Región Interoceánica* (ARI) war 1993 von der panamaischen Regierung gegründet und mit den Aufgaben betraut worden, die

---

62 Pohl, Günter: Die schleichende Revision der Verträge. In: *ila* 270, November 2003, S.10.

63 Hoffmann, Karl-Dieter: Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: "El Canal es nuestro". In: *IIK* (Hg.): *Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 1-00, S. 4.

64 Lemoine, Maurice, op. cit.

Verwaltung und Förderung der alternativen Verwendung der ehemals amerikanischen Anlagen zu übernehmen. Nach einem Nutzungsplan der ARI wurden die freigewordenen Immobilien und Einrichtungen drei neuen Verwendungszwecken zugeordnet: Integration in einen maritimen Dienstleistungskomplex, Tourismus, Industrie und Handel. Dem ersten Direktor der ARI, Ardito Barletta, gelang es, zahlreiche ausländische Investoren zu gewinnen. Bis Ende 1999 wurden rund 120 Konzessionsverträge mit einem Investitionsvolumen von fast zwei Milliarden US-Dollar abgeschlossen.<sup>65</sup>

Es zeichnete sich bald ab, dass die Bevölkerung selbst nur wenig von den Investitionen und Errungenschaften der ehemaligen „Zone“ profitieren würde. Von einer „sehr großen Frustration“ berichtete Magaly Castillo von der katholischen Organisation *Justitia et Pax* einem Journalisten in Panama: „Diese Zone, für die wir so sehr gekämpft haben, die ist für uns immer noch nicht zugänglich. Der Cerro Ancón (Balboa) ist jetzt eine Enklave von Diplomaten, Ausländern und Mitgliedern der privilegierten Klasse geworden, in die wir nicht eintreten können. Niemals könnten sich dort Mitglieder der Mittelschicht einrichten – ganz zu schweigen von denen der Unterschicht.“<sup>66</sup> Die von den Amerikanern „geerbten“ Villen sind für die „normale Bevölkerung“ unerschwinglich. „Allein eine Elite, die die überfüllte Hauptstadt verlassen wollte, bewohnt nun das neue (und alte) Wohnviertel. In die schönsten Villen sind Regierungsmitglieder und ihre Angehörigen gezogen – dank direkter und wenig legaler Konzessionen.“<sup>67</sup>

Ihre Wahlversprechen, die Korruption einzudämmen sowie energisch gegen Armut und Arbeitslosigkeit zu kämpfen, hat Mireya Moscoso bis heute nicht eingehalten: „Ihre wichtigste politische Parole, die Armut drastisch senken zu wollen, scheint sich nicht zu erfüllen. Das eitle Flittern der jüngsten Miss-Universum-Wahl, die in Panama stattfand, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass in dem Land nach wie vor eine der größten Verteilungsungerechtigkeiten weltweit herrscht, dass Panama in Zentralamerika den zweithöchsten Anteil in extremer Armut lebender Menschen hat – obwohl es in Bezug auf die allgemeinen Armutsziffern besser dasteht als die meisten Staaten der Region – und dass das Land unter einer internen Ungleichheit leidet, da 95 Prozent der Armen zur indianischen Bevölkerung zählen.“<sup>68</sup>

Zusammengefaßt läßt sich hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Panamas in den vergangenen hundert Jahren Folgendes festhalten:

1. Die jahrelange Kontrolle des Kanals und seiner Einnahmen durch die USA und deren Einflussnahme auf die panamaische Wirtschaftspolitik haben die Entwicklung anderer Wirtschaftssektoren verhindert. Gleich-

65 Hoffmann, Karl-Dieter: Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: „El Canal es nuestro“, S. 4.

66 Cit. in: Lemoine, Maurice.

67 Ibid.

68 Leis, Raúl: Der Optimismus ist vorbei. In: *ila* 270, November 2003, S. 6.



zeitig entstand eine bis heute währende Abhängigkeit Panamas von den USA.

2. Weder die USA, noch die jeweiligen panamaischen Regierungen haben in den vergangenen hundert Jahren ein ernsthaftes Interesse daran gezeigt, den internen Ungleichheiten und Verteilungsungerechtigkeiten in Panama entgegenzuwirken. Ihr Hauptinteresse war (und ist bis heute) politischen und wirtschaftlichen Profit aus der Nutzung der besonderen Lage Panamas zu schlagen. Allein in der Ära Torrijos wurde eine ländliche Entwicklung vorangetrieben. Allerdings hat auch er - wie seine Vorgänger und Nachfolger - den Transitfokus und mit der Schaffung eines internationalen Finanzzentrums die externe Abhängigkeit des Landes weiter verstärkt.
3. Trotz Torrijos blieben die ländlichen Bewohner von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen weitgehend ausgeschlossen. Das politische und wirtschaftliche Geschehen spielte und spielt sich bis heute nahezu ausschließlich in den Städten – vornehmlich der Hauptstadt – ab.
4. Auch wenn sich in den Städten eine Mittelschicht entwickeln konnte, so ist sie unter dem Noriega-Regime, aber auch nach dessen Sturz mehr und mehr in die Armut abgerutscht. Die neoliberale Wirtschaftspolitik der Folgeregierungen, die zu massiven Entlassungen, Qualitätseinbußen in der Produktion und Dienstleistungen sowie zu Preiserhöhungen führt, trägt ihr Übriges zu dieser Verarmung bei.<sup>69</sup>
5. Von der Übergabe des Kanals und seiner Zone an Panama vor knapp vier Jahren profitiert bisher nur eine Minderheit. Zu einer besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Panamas hat die vermeintliche „Unabhängigkeit“ von den USA nicht beigetragen: „Der Isthmus ist auch nach der Beseitigung der ‚kolonialen Enklave in seinem Herzen‘ eine privilegierte und zugleich deformierte Region geblieben, in der große Divergenzen von Armut und Reichtum, von Misere und Hyperentwicklung – vornehmlich im Bereich der Transitzone – aufeinanderprallen.“<sup>70</sup>

### **III. Könnte es in Panama in absehbarer Zeit zu einer wirtschaftlichen und sozialen „Vereinigung“ kommen?**

Im Mai 2004 stehen in Panama Wahlen an. Die konservative Regierungspartei (PA) hat Umfragen zufolge wenig Aussichten, wiedergewählt zu werden. Aussichtsreichste Kandidaten sind Guillermo Endara, der schon einmal, nach dem Sturz Noriegas, die Regierungsgeschäfte übernommen hatte, und Martín Torrijos, der Sohn des legendären „Máximo Líder“ Omar Torrijos. Im Gegensatz zu

---

69 Vgl.: Leis, Raúl: Der Optimismus ist vorbei. In: *ila* 270, November 2003, S. 6.

70 Krosigk, Friedrich von, *op. cit.*, S. 243.

Torrijos greift Endara die jetzige Regierung hart an und verkündet, dass er im Fall eines Wahlsieges die Korruptionsfälle der aktuellen Regierung untersuchen werde.<sup>71</sup> Torrijos führt einen „vorsichtigen – Kritiker meinen, einen fast inhaltslosen – Wahlkampf, der ähnlich von Allgemeinplätzen wimmelt wie der von Mireya Moscoso im Jahr 1999.“<sup>72</sup>

Überzeugende Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes scheinen jedoch bisher weder die kleine Partei Endaras (Partido Solidaridad – PS) noch die mitgliederstärkste Partei Torrijos' (Partido Revolucionario Democrático – PRD) zu haben.

Einige Pläne oder Reformvorhaben wie etwa der Bau einer dritten Schleusenstraße oder die Privatisierung des Gesundheitssystems lassen zudem eine weitere Verschärfung der Armut der unteren Schichten befürchten: Bei einer Erweiterung des Kanals etwa müssten Tausende Campesino-Familien ihr Stück Land aufgeben und umgesiedelt werden. Und eine Privatisierung des Gesundheitswesens lässt kaum auf eine kostengünstigere Gesundheitsfürsorge hoffen.

Der teilweise erfolgreiche Ausbau des Tourismussektors in Panama hat den armen Bevölkerungsschichten bisher noch nicht viele Vorteile verschafft. Allerdings könnte die Förderung des Ökotourismus interessante Chancen bieten für nachhaltige Entwicklung und für die Durchsetzung der Rechte der indigenen Bevölkerung.<sup>73</sup> Doch gibt es diesbezüglich nur wenig konkrete Projekte.

Mit der Verabschiedung einer Steuerreform Ende 2002 hat die Steuerquote eine Netto-Steigerung erfahren, doch wird das wohl kaum die wirtschaftliche Stagnation aufhalten und damit die soziale Lage verbessern können. „Eine durchgreifende Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage ist in nächster Zeit kaum zu erwarten, zumal das Jahr 2003 Vorwahl-Jahr ist. Bedingt durch die Stagnation der Wirtschaft und das sinkende Pro-Kopf-Einkommen kann es zu einem sozialen Verfall kommen, in dem die allgemeine Kriminalität ansteigt. Bezieht man dann noch den zunehmenden militärischen Konflikt mit Kolumbien ein, so kann sich ein gewisser Grad von Destabilisierung des Landes ergeben.“<sup>74</sup>

Man muss daher überaus optimistisch sein, um in der kommenden Legislaturperiode mit einer alle Bevölkerungsgruppen umfassenden positiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und einer gerechteren Einkommensverteilung in Panama zu rechnen.

---

71 Vgl. Leis, Raúl, op. cit., S. 6.

72 Caritas Panamá (Hg.): *Buscando camino*, Jg. II, Nr. 33, 15.-21.09.03, cit. in.: *ila* 270, November 2003, S. 12.

73 Thies, Wiebke: Eine neue Art des Tourismus im unbekannten Panama. In: Petra Heilig (Hg.): *Arbeitsheft zum Weltgebetstag 2004*, Stein 2003, S. 57.

74 Willig, Reinhard: Panama 2002: Mehr Schatten als Licht – Zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In: Petra Heilig (Hg.): *Arbeitsheft zum Weltgebetstag 2004*, Stein 2003, S. 41.

Immer noch aktuell scheinen daher die im Jahr 2000 in einem Hirtenbrief formulierten Mahnungen und Forderungen der katholischen Bischöfe zu sein, die mit die wichtigsten Akteure der panamaischen Zivilgesellschaft sind. Darin heißt es: „Unser Land, ausgestattet mit großen natürlichen Ressourcen und von einem guten und arbeitsamen Volk mit tiefen christlichen Traditionen bewohnt, erscheint in den internationalen Foren fast immer an letzter Stelle von Lateinamerika in Bezug auf eine gerechte Verteilung der Reichtümer. Täglich wird die Schere zwischen Arm und Reich größer.“ Die Bischofskonferenz forderte Regierung und Wirtschaft dazu auf, der Armut entgegenzuwirken: „Diese ‚soziale Sünde‘ schreit zum Himmel und verlangt nicht nur nach einer effizienten und gleichzeitig weisen Verwaltung des Staatsvermögens und insbesondere des Treuhandkapitals, damit seine Erträge allen zukommen, insbesondere den Ärmsten der Armen, sondern verlangt auch die Organisation gegen die Armut auf Regierungs- wie auf Unternehmerebene.“<sup>75</sup>

Konkret, so die Bischöfe in ihrem Kommuniqué, müsse ein gerechtes Mindestgehalt eingeführt und dabei auf den Anstieg der Lebenshaltungskosten geachtet werden. Außerdem müsse die Mehrfachanstellung reguliert werden, mit der wenige Personen Arbeitsplätze an sich rafften, die vielen Arbeitslosen zukommen könnten. Bessere Arbeitsbedingungen, vor allem für die Arbeiter in besonders gefährlichen Berufssparten, müssten geschaffen, Entlassungen von Beamten aus politischen Gründen verhindert werden. Auch sei es notwendig, die Immobilienspekulation einzudämmen, da sie nur einigen wenigen zugute käme. Das Einkommen und die Zulagen der Beamten müssten überprüft werden, „ob sie im Verhältnis zu der Armut stehen, die in der Mehrheit des Volkes herrscht, das sie vertreten und dem sie dienen. Das Gemeinwohl muss vor den Privatinteressen stehen.“

An die internationale Gemeinschaft appellierten die Bischöfe, die große Auslandsschuld bedeutend zu reduzieren oder aufzuheben.<sup>76</sup> Dagegen müsse Panama darauf achten, nicht wieder durch neue Kreditaufnahme in eine übertriebene Verschuldung zugeraten. Die Bürger müssten über jeden Antrag auf neue Kredite informiert werden und über deren richtige Nutzung wachen.<sup>77</sup>

Auch anlässlich der Feiern zum hundertsten Jahrestag der Unabhängigkeit Panamas haben der Bischof der Diözese Colón-Kuna-Yala, Carlos María Ariz, und der Pastoralvikar José Luis Gómez die gesellschaftspolitischen Defizite und die sozialen Ungerechtigkeiten in Panama angeprangert. Sie kritisieren „eine Wirtschaftspolitik, die einem neoliberalen Modell entspricht und nicht den Wert

---

75 Kommuniqué der Vollversammlung der panamaischen Bischofskonferenz: Panama: Die Feier des Großen Jubiläums. In: Weltkirche 6/2000.

76 Die Brutto-Auslandsverschuldung beträgt etwa 7,9 Milliarden US-Dollar. Vgl.: Dresdner Bank Lateinamerika: Panama. In: Perspektiven Lateinamerika, März 2001, S. 40f.

77 Kommuniqué der Vollversammlung der panamaischen Bischofskonferenz, op. cit.

des Lebens, sondern des Kapitals berücksichtigt.“<sup>78</sup> Die Privatisierungen öffentlicher Dienste, die Verdrängung der Campesinos aus der Kanalregion, die Umweltverschmutzung und Zerstörung der Wälder, der schwere Zugang zur Erziehung für arme Menschen, die Benachteiligung der Schwarzen, Indígenas und Campesinos, die Landflucht sowie die zahlreichen Inhaftierungen schafften ein System, das die Korruption erhalte und fördere. Das hundertjährige Jubiläum müsse gefeiert werden, indem man diesen Missständen entschieden entgegenwirke. „Wir empfehlen unseren Regierenden dringlich Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit in der Verwaltung der öffentlichen Güter und in den nahenden Wahlkämpfen. Wir erinnern daran, dass sie gewählt wurden oder werden, um dem Volk zu dienen, und nicht, um sich seiner zu bedienen.“<sup>79</sup>

## Literatur

- Bray, Wayne D.: *The Common Law Zone in Panama*. Puerto Rico 1977.
- Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: *Reporte Económico*. April 2003. Im Internet unter: <http://www.panacamara.com/index11.html>.
- Caritas Panamá (Hg.): *Buscando camino*, Jg. II, Nr. 33, 2003.
- Caroit, Jean-Michel: A Panama, de «justes causes» toujours en attente de solution. In: *Le Monde Diplomatique*, Januar 1991.
- CIA – The World Factbook, im Internet unter: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pm.html#Econ>.
- Diözese Colón-Kuna Yala: Erklärung „Eine Kirche - vereint mit den Armen“. In: *Weltkirche* 8/2003, S. 200 f.
- Dresdner Bank Lateinamerika: *Panama*. In: *Perspektiven Lateinamerika*, März 2001, S. 40-41.
- Farnsworth, David N., McKenney, James W.: *U.S.-Panama Relations, 1903-1978. A Study in Linkage Politics*. Colorado 1983.
- Fischer, Georges: *Les Etats-Unis et le Canal de Panama*. Paris 1979.
- Fischer Weltalmanach 2004. Frankfurt a.M. 2003.
- Gabinete social de la República de Panamá con el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD) en Panamá (Hg.): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe de Panamá*, Mai 2003.
- Hoffmann, Karl-Dieter: *Panama*. In: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 3, Nachdruck der 3. Auflage. Bonn 1995, S. 243-276.

78 Erklärung der Diözese Colón-Kuna Yala: „Eine Kirche - vereint mit den Armen“. In: *Weltkirche* 8/2003, S. 200 f.

79 Ibid.

Hoffmann, Karl-Dieter: Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: "El Canal es nuestro". In: Institut für Ibero-Amerika-Kunde Hamburg (Hg.): Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 1-00.

Krosigk, Friedrich von: Panama – Transit als Mission, Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischem Kanal. Frankfurt a. M. 1999.

Lacunza Maestrojuán, José Juan: Panama-Länderinformation, zusammengestellt für die Vollversammlung des Lateinamerikanischen Bischofsrates (CELAM) in Paraguay, Mai 2003.

Leis, Raúl: Der Optimismus ist vorbei – Ein aktuelles Panorama vom Land am Kanal, in: *ila*, November 2003. S. 4-6.

Lemoine, Maurice: Après un siècle de « domination coloniale »: Panama récupère son canal. In: *Le Monde diplomatique*, August 1999.

Meding, Holger M.: Panama- Staat und Nation im Wandel (1903-1941). Köln 2002.

Munzinger Archiv/IH-Länder aktuell 24/03.

O'Bryan, Linda und Zaglitsch, Hans: Panama-Handbuch. Bielefeld/Brackwede 1995.

Panamaische Bischofskonferenz, Communiqué der Vollversammlung: Panama: Die Feier des Großen Jubiläums. In: *Weltkirche* 6/2000.

Pizzurno, Patricia, Araúz, Celestino Andrés: Los retos de la nueva etapa democrática (1990-1999), Panamá resurge de las cenizas de la invasión. In: Editora Panamá América: historia de Panamá, im Internet unter: [www.critica.com.pa/archivo/historia/fl550.html](http://www.critica.com.pa/archivo/historia/fl550.html).

Pizzurno, Patricia, Araúz, Celestino Andrés: El retorno der PRD: "el pueblo al poder". In: Editora Panamá América: historia de Panamá, unter [www.critica.com.pa/archivo/historia/fl4-15.html](http://www.critica.com.pa/archivo/historia/fl4-15.html).

Pohl, Günter: Die schleichende Revision der Verträge. In: *ila* 270, November 2003, S. 7-10.

Schubert, Alex: Panama – Geschichte eines Landes und eines Kanals. Berlin 1978.

Sitte, Fritz: Panikzone Panama. Wien 1974.

Stevens, Ricardo: Dieser ist nicht wie jener. Torrijos – Vater und Sohn. In: *ila* 270, November 2003, S. 13.

Thies, Wiebke: Eine neue Art des Tourismus im unbekannten Panama. In: *Petra Heilig* (Hg.): Arbeitsheft zum Weltgebetstag 2004. Stein 2003, S. 57.

Willig, Reinhard: Panama 2002: Mehr Schatten als Licht – Zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In: *Petra Heilig* (Hg.): Arbeitsheft zum Weltgebetstag 2004. Stein 2003, S. 41.

# **Panama - ein Opfer der Globalisierung?**

## **Außenwirtschaftliche Ambitionen und Illusionen eines Kleinstaates**

**RÜDIGER ZOLLER**

### **1. Einleitung**

Panama feierte am 3. November 2003 den 100. Jahrestag seiner Unabhängigkeit in einer sich rapide verändernden Umwelt. Nach der Welle der Liberalisierung und Deregulierung der neunziger Jahre wurden vielfach neue Spielregeln im Außenhandel vereinbart: Neben den Verhandlungen zur Schaffung der gesamt-amerikanischen Freihandelszone (FTAA bzw. ALCA) liefen bilaterale Kontakte zwischen den USA und lateinamerikanischen Staaten, aber auch mit europäischen und asiatischen Akteuren. Doch die Rhetorik der Festredner in Panama war die altbekannte: Man beschwor den "sueño de la libertad", das Erbe der Vergangenheit, die Märtyrer von 1964, und *la presidenta* Mireya Moscoso enthüllte schließlich im Außenministerium eine Büste Simón Bolívars. Rhetorik und Symbolik waren retrospektiv, verkörperten den Willen zur Kontinuität und boten keinerlei Ansatz für Innovation.

Die wirtschaftliche Lage Panamas erschien zu diesem Zeitpunkt, Ende 2003/Anfang 2004, relativ positiv: Die Wirtschaft wuchs 2003, nach Jahren der Stagnation, wieder um über 3% p.a., ein Trend, der sich 2004 fortsetzte. Die Inflationsrate bewegte sich seit Jahren innerhalb einer Marge von null bis 2%; man konnte also mit Recht von Geldwertstabilität sprechen. Das Defizit der Öffentlichen Haushalte lag unter 3% des BIP, entsprach damit gewissermaßen sogar den Maastricht-Kriterien der EU. Und die Risikoprämie am Anleihemarkt war 2003 auf nur noch 335 Basispunkte (also einen Zuschlag von 3,35 %) gesunken.

Das Land schien auf einem guten Weg, trotz einer politischen Führung, die in der abgelaufenen Legislaturperiode konsequent jede Strukturreform vermieden hatte (sieht man einmal vom in der Praxis negierten finanzpolitischen Stabilitätsgesetz ab!). Warum sollte Panama also ein "Opfer der Globalisierung" sein?

Während des 20. Jahrhunderts war Panama strukturell seinem regionalen Umfeld immer deutlich voraus gewesen. Es orientierte sich nicht an seinen Nachbarn, sondern am Weltmarkt. Es setzte nicht auf Extraktion von Mineralien oder auf Agrarexporte, sondern mit Erfolg auf Dienstleistungen. Denn das heutige Panama fand seine wirtschaftliche Funktion schon während der Kolonialzeit als



Ort des Transits, nicht als Stätte der landwirtschaftlichen oder mineralischen Produktion. Dies prägt die kommerzielle Elite des Landes bis heute.

Sind die gegenwärtige Struktur und die außenwirtschaftliche Positionierung Panamas aber eine Garantie für eine gute Zukunft des Landes? Die jährlich in *Foreign Policy* veröffentlichten Globalisierungs-Indices von A.T. Kearney scheinen die Erfolge Panamas zu belegen: Panama wird in diesem Ranking seit drei Jahren jeweils als das im höchsten Grade "globalisierte" Land Lateinamerikas aufgeführt.<sup>1</sup>

Panamas Selbstverständnis als globaler Dienstleister ist historisch bedingt. Diese Ausrichtung war vom jeweiligen politischen System (oligarchisch, populistisch, Militärdiktatur, Demokratie) weitgehend unabhängig. Der Panamakanal (Durchfahrt von über 14.000 Schiffen p.a.!) und sein Umfeld, die von asiatischen Produkten dominierte Freizone Colón (am Atlantik), das Bankenzentrum in Panama-Stadt (seit den 1970er Jahren) und das internationale Schifffahrtsregister prägten die Außenwirtschaft. Erleichtert wurde diese Ausrichtung durch absolute Währungsstabilität: Seit 1904 ist der US-Dollar de facto die Landeswährung; die lokale Währung, der *Balboa*, zirkuliert nur in Münzform.

Die Dienstleistungsorientierung und die Weltoffenheit seiner Elite verlieh Panama in unseren Augen aber lediglich den Anschein einer Modernität, die zwar bei oberflächlicher Betrachtung über den wirklichen Entwicklungsstand von Wirtschaft und Gesellschaft hinwegtäuschen konnte und damit unrealistische Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Systems "Panama" nährte, die aber nicht durch Struktur und Substanz der Wirtschaft abgesichert war.

Dieser Aufsatz möchte deshalb primär auf einige für Panama nicht unbedingt erfreuliche Tatbestände hinweisen:

- 1) Aufgrund der durchgehenden Dollarisierung der Wirtschaft seit 1904 sowie der Einbeziehung der Aktivitäten der Freizone Colón in die Handels- und Dienstleistungsbilanz neigt der Betrachter beim Vergleich von Indikatoren Panamas mit denen seiner Nachbarländer dazu, die Wirtschaftskraft Panamas zu überschätzen. Panama ist aber eher ein teures denn ein reiches Land.
- 2) Die Wachstumsgaranten der Vergangenheit werden in Zukunft höchstwahrscheinlich kein Wachstum mehr generieren können. Denn eine Ausweitung des Dienstleistungssektors in Panama über die bereits erreichten ca. 80% des BIP hinaus scheint kaum möglich. Vielmehr werden unter dem Konkurrenzdruck des Globalisierungsprozesses und der fortschreitenden Markttöffnung im regionalen Umfeld viele frühere Aktivposten des Landes, wie die Freizone Colón und das Bankenzentrum, zumindest in ihrer Bedeutung relativiert.

---

1 Allerdings war dies nie ein Spitzenplatz, sondern eine Position ziemlich genau im Mittelfeld des jeweiligen Rankings! Vgl. den Link zum *Globalization Index* für die jeweilige März/April-Nummer von *Foreign Policy* auf [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

- 3) Panamas politische und wirtschaftliche Führung ist sich gegenwärtig aber offensichtlich weder dieser Problematik bewußt noch verfügt sie über eine Strategie (z.B. beim gegenwärtigen Verhandeln der Freihandelsverträge), um darauf zielgerichtet zu reagieren. Panama propagiert faktisch (durch die politische Priorität des Kanalausbaus) und symbolisch (durch sein Streben nach dem permanenten ALCA-Sitz) ein "weiter so". Man sieht sich, über alle Parteien hinweg, als globaler Dienstleister, dessen Leistungen wohl weiterhin weltweit nachgefragt werden würden. Diese Haltung gilt es zu hinterfragen.

## 2. Illusionen der Politik

Nach der Loslösung von Kolumbien 1903 und dem Bau des Panama-Kanals durch die USA (bis 1914) bildete die den neuen Staat teilende US-Kanalzone einen Fremdkörper im Wirtschaftsraum Panama. Der primär wirtschaftlich begründete Kampf um den Zugang zur Versorgung der US-Kanalzone motivierte die kommerzielle Elite Panamas noch stärker zum Austrag von Konflikten mit den USA als die prinzipielle Frage der nationalen Souveränität. Der jahrzehntelange Kampf um die Rückgewinnung der Kanalzone und um die volle Souveränität mobilisierte allerdings erstaunliche Kräfte und förderte die nationale und gesellschaftliche Kohäsion des jungen Staates.

Erst 1977 kam es zum Abschluß der neuen Kanalverträge (Carter-Torrijos-Verträge), die 1979 in Kraft traten. Innenpolitische Konvulsionen in Panama nach dem Tod von General Torrijos 1981 verhinderten eine kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung. Die Auseinandersetzungen mit Washington gipfelten nach Jahren des Boykotts von Panama durch die USA schließlich in der US-Invasion vom 20.12.1989. Zum 31.12.1999 ging das gesamte Territorium der Kanalzone dann vertragsgemäß an Panama über. Der vollständige Abzug der US-Truppen und der entsprechende Verlust an Kaufkraft (ca. 250 Mio. US\$ pro Jahr!) minderte nochmals das Wirtschaftswachstum Panamas, das schon unter dem US-Boycott der Jahre 1987 bis 1989 schwer gelitten hatte. Die neunziger Jahre standen deshalb vor allem im Zeichen wirtschaftlicher Konsolidierung. Seit der Rückkehr zur Demokratie wechselten sich die großen Parteien in der Regierung ab. Der politische Prozeß erfuhr eine erstaunliche Normalisierung und verlief bis heute ohne weitere institutionelle Brüche.

Nachdem Panama über Jahrzehnte mit großem, auch internationalen Einsatz das Ziel der Wiederherstellung der nationalen Integrität und Souveränität angestrebt hatte, waren nach Erreichung dieses Zieles deutliche Probleme bei der Neuausrichtung der Außen- und Wirtschaftspolitik zu verzeichnen. Diese Widersprüche blieben nicht ohne Echo: Im Index der *Heritage Foundation* zur wirtschaftlichen Freiheit sank Panama von Platz 18 (1995) auf Rang 42 im Jahr 2001.<sup>2</sup>

2 S. El Panamá América, unter: <http://www.elpanamaamerica.com.pa/archive>, 14.09.01.

Denn mit dem letztendlichen Erfolg der Politik von Torrijos entfiel nicht nur ein entscheidendes Element der politischen Mobilisierung. Panama flüchtete sich zudem kollektiv in die Illusion, durch Betreiben des Kanals und durch die Übernahme und zivile Nutzung der früheren US-Stützpunkte (*reversión*) ab dem Jahr 2000 sei sein ökonomischer Aufschwung garantiert. (Die jahrzehntelang gegen die USA eingesetzte Ausbeutungsthese verfestigte sich offenbar für viele Panamaer vom Propaganda-Schlagwort zum Faktum!) Die Diskussion in Panama während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde somit von den wirtschaftlichen Chancen der *reversión* dominiert. Zur Nutzung der *areas revertidas* in der *Región Interoceánica* äußerte sich fast jeder Ökonom und Sozialwissenschaftler. Die Autoren übertrafen sich dabei in ihren Schätzungen des Werts der an Panama fallenden Installationen; man rechnete nur noch in der Größenordnung von Milliarden US\$. Dies jedoch war und ist ein fataler Irrtum.

Der erfolgreiche Betrieb des Kanals erfordert vielmehr zur Erhaltung von Funktion und weltwirtschaftlicher Bedeutung Investitionen in Milliardenhöhe. Der Panamakanal wird deshalb angesichts weiter notwendiger Investitionen in absehbarer Zeit kaum eine nennenswerte Rendite abwerfen können.<sup>3</sup> Die Tatsache, daß von Januar bis April 2004 die Einnahmen aus dem Kanaltransit um 14,2% auf 259,3 Mio. US\$ anstiegen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß Einnahmen eben keine Gewinne sind, und daß aus den Gewinnen Investitionen finanziert werden müssen.<sup>4</sup>

Die zu erwartende Volksabstimmung in Panama über den Ausbau des dritten Schleusensystems könnte wieder zu einer verstärkten Zentrierung der öffentlichen Diskussion auf das Thema "Kanal" führen, sodaß die wirtschaftliche Entwicklung Panamas erneut monokausal auf den Kanal fixiert würde. Durch eine Emotionalisierung dieser Frage könnten jedoch nur zu leicht andere relevante Themen ausgeblendet werden.

Die Hoffnungen Panamas auf Schaffung eines global orientierten, hochmodernen Dienstleistungszentrums in der früheren Kanalzone, die von Anfang an unrealistische Vorstellung, sich in ein zentralamerikanisches Singapur oder Hongkong zu verwandeln, haben sich bisher nicht erfüllt, werden aber fast rituell immer aufs Neue wiederholt. Wie gerade die deutsche Erfahrung der neunziger Jahre in Sachen *reversión* zeigte (nach dem Abzug der sowjetischen und dem Teilabzug der US-Truppen, sowie der Reduzierung der Mannschaftszahl der Bundeswehr), bietet die Umwandlung militärisch genutzter Installationen in zivil genutzte erhebliche wirtschaftliche Chancen, erfordert aber zunächst massive Investitionen. Diese Investitionen kann Panama selbst offenbar nicht aufbringen, und das Interesse ausländischer Investoren scheint eher beschränkt.

---

3 Karl-Dieter Hoffmann führt in seinem Beitrag "Das 'Herzstück' der Transitökonomie" alle relevanten Daten auf; deshalb verzichte ich hier auf eine Wiederholung dieser Fakten in extenso.

4 Vgl. Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico Enero - Abril 2004. Panama 2004, S. 6.

Die erwarteten Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen in die ehemalige Kanalzone realisierten sich nicht, sieht man einmal von der Privatisierung der nun privat geführten Containerhäfen Manzanillo, Colón und Balboa ab (die Hutchison Port Holding aus Hongkong investierte allein hier 123 Mio. US\$).

Ein wichtiger Wachstumsfaktor ist weiterhin der *Tourismus*.<sup>5</sup> Die Ausgaben der Touristen wuchsen in den ersten vier Monaten des Jahres 2004 um 12,7%. Doch nahm vor allem die Zahl der "viajeros en tránsito" zu; für das internationale Tourismusgeschäft ist Panama nach wie vor eine sehr exotische Adresse. Verglichen mit den Tourismuszentren der Karibik oder auch Mittelamerikas bleibt Panama eine Rand-Destination mit höchst bescheidenen Einkünften.

Der *Bankenplatz Panama* wurde in den letzten Jahren erzwungenermaßen seriöser, aber gerade dadurch für seine potentielle Klientel weniger attraktiv. Die Tatsache, daß Panama 2001 von der *Financial Action Task Force on Money Laundering* von ihrer schwarzen Liste nicht kooperierender Staaten gestrichen wurde, bedeutet ja auch, daß Panama für einen gewissen Kundenkreis uninteressant geworden ist. Die wesentlich erhöhte Sensibilität der USA für jede Art unkontrollierter Kapitalflüsse, die nach dem 11.09.2001 einsetzte, macht einen anhaltenden Kontrolldruck auch auf Panama sehr wahrscheinlich. Die langjährige Symbiose zwischen der Drogenwirtschaft Kolumbiens und dem Bankenplatz Panama hat somit - zynisch formuliert - erheblichen Schaden genommen. Zudem ist das Vordringen internationaler Banken in die großen Märkte Lateinamerikas sicherlich für Panamas Banken nicht wachstumsfördernd. Viele Transaktionen, die früher über Panama liefen, können nun jeweils "vor Ort" abgewickelt werden.

Die 1948 geschaffene *Freizone Colón* expandiert in ihren Umsätzen seit Jahren nicht mehr; Globalisierungstendenzen und die vollzogene Markttöffnung in Lateinamerika relativieren ihre Bedeutung, worüber auch eine gewisse Erholung der Umsätze im Jahr 2004 aufgrund der weltwirtschaftlichen Konjunkturbelebung nicht hinwegtäuschen sollte.

Die Freizone Colón hatte und hat viele Vorteile: Den Gebrauch des US-Dollars in Panama und das völlige Fehlen von Kapitalverkehrskontrollen; das internationale Bankenzentrum mit seiner Servicefunktion; die geographische Position der Freizone, die Zugang zu verschiedensten Handelsrouten gewährt. Allerdings hat die Markttöffnung in vielen Ländern das Wachstum der Freizone beeinträchtigt. Große Länder der Region haben z.B. begonnen, direkte Handelsverbindungen mit Ostasien aufzubauen; die "Relaisstation" Colón wurde damit überflüssig. Zudem gibt es zunehmende Konkurrenz durch die "benachbarten" Freizonen in Miami, Chile, Aruba, Curaçao und Uruguay. Ein besonders dynamischer Teil des Welthandels, nämlich Elektronik jeder Art, wird zudem meist per Flugzeug und nicht per Schiff transportiert.

---

5 Hier kann für die Einzelheiten auf den Artikel von Sonja Haberzettl verwiesen werden.

Ohne der Freizone Colón also die Möglichkeit weiteren Wachstums abzusprechen, steht doch viel dafür, daß sie zumindest nicht mehr ein besonders dynamisches Element in der Wirtschaftsentwicklung Panamas sein wird.

Kurz, Panama als Ganzes stagnierte seit Jahren wirtschaftlich. Es litt zudem unter den innenpolitischen Konflikten in den Nachbarländern Kolumbien, Ecuador und Venezuela. Auch wenn ein direktes Übergreifen der Kämpfe von Kolumbien nach Darién sehr unwahrscheinlich ist, so kam es doch wiederholt zu Zwischenfällen im Grenzgebiet.

Nachdem Panama bis 1999 gewissermaßen mit dem Faktor "Sicherheit" Geld verdiente - wie schon erwähnt, ließen die US-Truppen jährlich dreistellige Millionenbeträge im Lande -, wurde dieser Faktor seitdem tendenziell durch sein Gegenteil, nämlich den Faktor "Unsicherheit", abgelöst. Und Unsicherheit erhöht nicht nur in Panama die Kosten... Während somit bis 1999 die Präsenz der US-Streitkräfte nicht nur Sicherheit, sondern auch Umsätze brachte, ist die geographische Nachbarschaft zum Pulverfaß Kolumbien heute eine spürbare Hypothek. Das Spannungsverhältnis zwischen nationalen Souveränitätsansprüchen und der Hoffnung auf Beibehaltung einer gewissen US-Präsenz ist heute zwar aufgelöst, aber eben nicht ohne Verluste. Hinzu kommt auch im Falle Panamas die ganz "normale" Kriminalität, die - wie fast überall in Lateinamerika - erheblich zugenommen hat.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Panamas traditionelles Angebot an Dienstleistungen, sei es global oder regional orientiert, merklich an Wachstumsgrenzen gestoßen ist. Eine vorausschauende Wirtschaftspolitik müßte sich deshalb nach Alternativen umsehen.

### **3. Außenwirtschaftliche Realitäten**

Die Wirtschaftspolitik Panamas wurde bis zum Ende der achtziger Jahre von einer Importsubstitutionspolitik bestimmt: Panamas Zölle blieben lange die höchsten der Region (ca. doppelt so hoch wie die seiner zentralamerikanischen Nachbarn), wenn auch von 1991 bis 1994 ein erfolgreiches Liberalisierungsprogramm durchgeführt wurde. Sehr spät akzeptierte Panama die Marktöffnungs- und Globalisierungstendenzen: Es trat erst 1996 der WTO bei. Der staatliche Einfluß in der Wirtschaft wurde reduziert, aber nicht beseitigt.

Wichtigster Handelspartner sind die USA (2001 ca. 49 % der Exporte, 33 % der Importe). Bedeutendste Ausfuhr Güter sind Bananen, Krabben, Zucker, Kaffee und Textilien. Traditionell weist Panama ein hohes Handelsbilanzdefizit auf, das durch Einnahmen im Dienstleistungssektor ausgeglichen werden muß. Die Gebühren aus der Kanalbenutzung, Einnahmen aus dem Bankenzentrum und anderen Dienstleistungsbereichen (Schiffsregister) konnten dieses Defizit z.T. kompensieren.

Der im Rahmen des von Mexiko initiierten Plans Puebla-Panama vorgesehene Ausbau der Infrastruktur Zentralamerikas<sup>6</sup> ist allerdings aus eigenen Mitteln des Landes nicht zu finanzieren. Panama weist generell bei öffentlichen Investitionen einen großen Nachholbedarf aus, seine Infrastruktur ist in fast jeder Hinsicht defizitär: Es gibt nur ca. 4.000 km asphaltierte Straßen (davon nur 30 km als Autobahn!); ein Schienennetz von 355 km, und lediglich 45.000 Personen haben (im Jahr 2000) Anschluß an das Internet.

Erstmals in seiner Geschichte schien Panama in den neunziger Jahren auf regionale Integration im zentralamerikanischen Raum zu setzen. Der Freihandelsvertrag mit El Salvador vom 6. März 2002 blieb allerdings bislang das einzige positive Ergebnis. Die übrigen Länder Zentralamerikas haben sich schon 2003 durch das CAFTA-Abkommen an die USA gebunden.

Die Politik Panamas hat bislang keine stringente handelspolitische Linie zwischen regionaler Kooperation oder sogar Integration (Zentralamerika: Absichtserklärung für einen Gemeinsamen Markt) bzw. kontinentaler Integration (Intention der ALCA/FTAA-Realisierung bis 2005), zielgerichtetem Bilateralismus (Freihandelsabkommen mit den USA und anderen Partnern) und allgemeiner Handelsliberalisierung gefunden.<sup>7</sup>

Panamas Verhandlungen mit den USA führten vor dem Regierungswechsel am 1. September 2004 noch zu keinem abschließenden Ergebnis. Daneben liefen seit 2001 Handelsverhandlungen mit Chile und Mexiko. Auch mit seinen wichtigen Partnern in Ostasien führte Panama bilaterale Handelsverhandlungen, die im Falle Taiwans erfolgreich beendet wurden.

Dennoch bleibt das Faktum, daß das klassische *emporio* Panama sowohl durch den Trend zur Liberalisierung in Lateinamerika wie durch die absehbare Bildung großer regionaler Handelsblöcke Schaden nimmt. Eine realistische Gegenstrategie ist bislang nicht erkennbar.

Das Faktum der *Dollarisierung* Panamas hat ebenfalls entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der Außenwirtschaft genommen. Während sich einige lateinamerikanische Staaten in den letzten Jahren in das Experiment einer Dollarisierung ihrer Volkswirtschaft stürzten (Ecuador, El Salvador) und andere derartige Ansätze auf halbem Wege abbrachen (Brasilien 1999, Argentinien 2001), hat Panama ein Jahrhundert der vollständigen Dollarisierung hinter sich.<sup>8</sup> Erleichtert wurde diese Option sicher nicht nur durch die Dominanz der USA

---

6 CEPAL 2003, S. 172.

7 Vgl. Chellaw Schroeder, 2003, S. 210.

8 Es soll hier aber keineswegs eine Gleichsetzung zwischen den genannten Fallbeispielen erfolgen. Während man bei Ecuadors Entscheidung zur Dollarisierung fast vom verzweifelten Verbrennen der Schiffe (d.h. des Sucre!) zwecks Disziplinierung der eigenen Politik sprechen kann, stand im Falle El Salvadors der reiche Zufluß von *remesas* aus den USA zur Verfügung.



während des Kanalbaus, sondern auch durch die Tatsache, daß schon im 19. Jahrhundert der US-Silberdollar gängige Münze auf dem Isthmus war.

Die Übernahme der US-Währung (der *Balboa* zirkuliert in Panama ja nur als Münze) brachte durchaus positive Effekte mit sich, wie geringe Inflationsraten und somit Preisstabilität, dadurch niedrigere Zinsen und *spreads* als in den Nachbarländern. Aber die Dollarisierung eliminierte weder das Länderrisiko noch garantierte sie Haushaltsdisziplin: Panama hat in den letzten drei Jahrzehnten dreizehnmal IWF-Programme in Anspruch genommen. Seine öffentlichen Auslandsschulden sind extrem hoch. Panama konnte nie zwecks Exportstimulierung abwerten. Hinsichtlich der Wachstumsraten und der Schwankungen im Wachstum bewegte sich Panama trotz Dollarisierung im lateinamerikanischen Durchschnitt.<sup>9</sup>

Festzuhalten ist, daß die Dollarisierung Panamas nach außen ein Bild der Sicherheit vermittelte, das nicht immer durch Tatsachen gestützt war. Es wurden dadurch nicht nur wirtschaftliche Transaktionen erleichtert, sondern auch Illusionen genährt. Denn die panamaische Volkswirtschaft hatte keine Mittel, sich gegen externe Schocks, wie z.B. den Ölpreisanstieg, zur Wehr zu setzen. Panama verfügte weder über eine eigenständige Geldpolitik noch die Option der Wechselkursanpassung. Es blieben die (beschränkten) Mittel der Fiskalpolitik.

Die hohe öffentliche Auslandsschuld Panamas resultierte mit aus der Dollarisierung: Panama kann sich in heimischer Währung ja nicht verschulden. Nach den Konvulsionen der 1980er Jahre - Panama hatte 1987 die Zinszahlungen eingestellt - kam es 1995 zwischen dem Steuerungskomitee der Gläubigerbanken und Panama zu einer Einigung über die Umschuldung der Bankenschuld von damals 3,5 Mrd. US\$. Dies führte - nach den Prinzipien der Brady-Initiative - zu einem Schuldenabschlag bis zu 45%. 2004 liegt die Brutto-Auslandsverschuldung schon bei ca. 8,8 Mrd. US\$, was zwar nur 96% der jährlichen Exporte entspricht - allerdings unter Einbeziehung der Freizone Colón. Mißt man den Grad der externen Verschuldung aber nicht am Gesamtexport (einschließlich Freizone Colón), sondern nur am Export der in Panama erzeugten Güter (also seiner eigentlichen Exportkapazität), so wird der Verschuldungsindikator besorgniserregend hoch. (Das Gleiche gilt bei Anwendung des Indikators der Pro-Kopf-Verschuldung!) Die Auslandsverschuldung stieg zudem in den vergangenen Jahren jeweils merklich an. Aufgrund des strukturellen Leistungsbilanzdefizits Panamas ist an eine Reduzierung der Auslandsschuld in absehbarer Zeit nicht zu denken.

#### 4. Künftige Optionen

Seit der US-Invasion von 1989 ist Panama zu demokratischen Entscheidungsprozessen zurückgekehrt. Mit dem Ende des Noriega-Regimes und der Demili-

---

9 Vgl. hierzu die Ausführungen von Goldfajn/Olivares 2001, S. 102f. u. 151f.

tarisierung fand der nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich dominierende Einfluß der Nationalgarde sein Ende. Politisch blockierten sich jedoch das jeweilige Regierungslager, also z.Z. der PRD von Martín Torrijos, und die Opposition, derzeit die Arnulfisten der Ex-Präsidentin Moscoso. Es gibt in Panama heute keine unstrittige, konsequent verfolgte Entwicklungsstrategie.

Panama erwartete nach dem Abzug der US-Truppen, als internationaler Dienstleister vom Globalisierungsprozeß besonders profitieren zu können. Das "magische Datum der Jahrtausendwende"<sup>10</sup> sollte auch eine ökonomische Wende bringen. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Die allgemeine Öffnungspolitik in Lateinamerika relativierte vielmehr gerade Panamas bisherige Stärken (Kanal, Bankenzentrum, Versicherungen, Großhandel in der Freizone Colón). Wenn auch die Freizone immer noch die zweitgrößte der Welt ist, so stagniert doch ihr Umsatz. Der Bankensektor befindet sich in einer Konsolidierungsphase; er litt u.a. unter dem Vorwurf der Geldwäsche für den Drogenhandel und der Steuerhinterziehung.

Der Kanal erwirtschaftet zwar dank erhöhter Kanalgebühren einen Gewinn, der aber in keinem Verhältnis zu den nötigen Milliarden-Investitionen zum Ausbau (Verbreiterung, neue Schleusensysteme für größere Container-Schiffe) steht. Der Zufluß von Direktinvestitionen geht seit 1997 zurück: 2002 brachen die Netto-Direktinvestitionen sogar bis auf 57 Mio. US\$ ein, nach 512 Mio. in 2001.

Panama ist weder Singapur noch Hongkong. Es ist nicht der Dienstleister im Außenhandel für den Milliardenmarkt Chinas, sondern seine Nachbarn heißen Kolumbien und Costa Rica. Doch immer noch wird die geographische Lage als das eigentliche Kapital Panamas angesehen. Die wirtschaftliche Stagnation der letzten Jahre zeigt jedoch, daß Panama in seiner gegenwärtigen Rolle mehr unter externen Schocks der Weltwirtschaft leidet, als daß es von den Änderungen auf der globalen Ebene profitieren konnte. Das am meisten globalisierte Land Lateinamerikas (folgt man dem Index von A.T. Kearney in *Foreign Policy*) trägt somit auch die größten Risiken des Globalisierungsprozesses.

Es ist fraglich, ob das traditionelle Dienstleistungsangebot Panamas in Zukunft auf eine entsprechend große internationale Nachfrage stoßen wird. Die Hoffnung auf einen deutlichen Ausbau des Tourismus, der von der Regierung neben der Telekommunikation besonders begünstigt wird, blieb unerfüllt. Hochtechnologieexporte gibt es bis heute nicht.

Während zur Zeit der Unabhängigkeit keine 400.000 Einwohner auf dem Territorium Panamas lebten, gibt es heute aber ca. 3 Mio. Panamaer, die unter einer extrem ungleichen Einkommensverteilung leiden. Nach Schätzungen der CEPAL sind 17,4% der Bevölkerung extrem arm; von den *indigenas* leben sogar 95% unter der Armutslinie.

---

10 Vgl. Koschützke 1999, S. 200.

Panama ist somit viel "lateinamerikanischer", als seine Elite wahrhaben will. Seine "informelle und kriminelle Ökonomie (sind) längst bedeutender .... als die formale Ökonomie".<sup>11</sup>

Das Wachstum der Wirtschaft muß schon deshalb relativ stabil und hoch sein, weil Panama über eine junge, weiter zunehmende Bevölkerung verfügt, die es immer noch in den Hauptstadtbereich zieht.

Panama sollte die mittelfristig ebenso nötigen wie wünschenswerten Milliarden-Investitionen in den Ausbau des Kanals ausländischen Investoren überlassen und seine bescheidenen Mittel in den Binnenmarkt, in Bildung und kleinere Infrastrukturvorhaben investieren. Sein wichtigstes Kapital sind die Menschen, nicht die geographische Lage. Und die Menschen benötigen Arbeitsplätze.

Daß für private ausländische Investitionen in den Ausbau des Kanals die Verfassung und besonders deren Artikel 309 geändert werden müßte, sollte kein Hindernis sein.<sup>12</sup>

Alles, was dazu beiträgt, die Fixierung der Elite Panamas auf den Kanal zu relativieren, würde der Entwicklung des Landes dienen.

## 5. Ausblick

Eine Fortsetzung der Grundhaltung, daß die geographische Position gewissermaßen Panamas Kapital sei, würde Panamas künftige Wachstumschancen verbauen. Die Bedeutung der geographischen Position relativiert sich zunehmend.

Panama ist, blendet man Umsätze der Freizone Colón im Außenhandel einmal aus, international heute im Export kaum konkurrenzfähig. Insofern relativiert sich auch die Bedeutung der bereits abgeschlossenen Freihandelsverträge und der noch laufenden ALCA-Verhandlungen. Auch hier strebt Panama wieder weniger nach Vertragssubstanz, als nach Symbolik: Es möchte Sitz des ALCA-Sekretariats werden.

Panamas landwirtschaftliche und industrielle Produktion tritt hinter den Dienstleistungen zurück: Die Freizone Colón allein hat einen höheren Umsatz als Panamas Binnenmarkt. Hier wird deutlich, wo Wachstumspotential liegt und wo Entwicklung stattfinden muß.

Damit soll nun aber nicht gesagt sein, daß Panama seine bisherigen Stärken aufgeben soll. Nein, es muß vielmehr diese Kompetenzen bewahren, daneben aber realisieren und akzeptieren, daß es in Mittelamerika liegt.

---

11 Vgl. Oettler 2004, S. 94.

12 "El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración."

Schon vor fast zwei Jahrzehnten hat Gerhard Sandner diese Position vertreten. Seine These lautete: "Nicht die Zukunft Panamas, aber die zukünftige Rolle Panamas wird wesentlich .... davon abhängen, wie weit es gelingt, die Perzeption und Tradition der "Istmicidad" zu integrieren in eine meso- und makroregionale Sicht, Identität und Funktion.. Das setzt eine konzertierte, auf Integration ausgegerichtete und vor allem gleichzeitige Orientierung auf drei Dimensionsstufen voraus:

die nationale Dimension unter Einschluß der peripheren Zonen,

die regionale Dimension, d.h. zugleich "Zentralamerika" und "Karibischer Raum",

die makrogeographische Dimension des mittleren Amerika ("América Media" mit ihrer Einbettung in "Lateinamerika".<sup>13</sup>

Dies ist kein Plädoyer für einen Bruch mit der mühsam geschaffenen nationalen Identität Panamas. Dies ist ein Plädoyer für mehr Realismus, damit neben das bisherige Serviceangebot auch nationale Produktion und regionale Vernetzung treten können. Auch hierfür könnte eine große Infrastrukturinvestition in den Kanalausbau eine Anregung sein; deren Kosten sollten jedoch die weitere wirtschaftliche Entwicklung nicht auf Dauer blockieren.

Die Politik Panamas sollte bewußt auf das veränderte weltwirtschaftliche Umfeld reagieren und in Zukunft stärker einem regionalen Realismus statt dem traditionellen geopolitischen Fetischismus verpflichtet sein. Weniger traditionelle Rhetorik und mehr zielgerichtetes Handeln wären angesagt.

## **Literatur**

CEPAL (Hg.): Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002. Santiago de Chile 2003.

Chellew Schroeder, Gustavo: 'La integración centroamericana, reto para aprovechar las oportunidades del libre mercado' in Nehemías Obed López Carrión (Hg.): Alca y tratados de libre comercio: desafíos y oportunidades para la integración centroamericana. Managua, Fundación Friedrich Ebert, 2003, S. 209-218.

Dresdner Bank Lateinamerika AG: Perspektiven Lateinamerika, März 2003. Artikel: Panama: Stagnation. Hamburg 2003, S. 46-47 (auch unter [www.dbla.com](http://www.dbla.com)).

---

13 Sandner 1988, S. 85.

Dresdner Bank Lateinamerika AG: Perspektiven Lateinamerika, März 2004. Artikel: Panama: Vor der Präsidentschaftswahl. Hamburg 2004, S. 46-47 (auch unter [www.dbla.com](http://www.dbla.com)).

Goldfajn, Ilan/Gino Olivares: Full Dollarization: The Case of Panama. In: *Economia*. Washington, D.C. 1(Spring 2001)2, S. 101-155.

Koschützke, Albrecht: Oh, wie schön wird Panama. In: Karin Gabbert u.a. (Hg.): *Lateinamerika. Analysen und Berichte* 23. Bad Honnef 1999, S. 200-211.

Kozler, Michael: Der Panamakanal - Die Bedeutung der transisthmischen Verkehrsverbindungen von der Vergangenheit bis zur Zukunft. Münster: CeLA 2000 (= Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums Nr. 67).

Leis, Raúl: Der Optimismus ist vorbei. In: *ila*, Nr. 270, November 2003, S. 4-6.

Oettler, Anika: Panama - Personalismus und programmatische Leere. In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg: IIK. Nr. 8 (30.04.2004), S. 89-95.

Sandner, Gerhard: Perspektiven der Rolle Panamas in Zentralamerika und im karibischen Raum. In: IIK (Hg.): *Panama: Probleme des Kanals und der politischen Entwicklung*. Hamburg 1988, S. 77-90 (= *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Beiheft 4).

Schmidt, Susanne: 'Panama' in: Klaus Bodemer u.a. (Hg.): *Lateinamerika Jahrbuch* 2002. Frankfurt a.M. 2002, S. 285-291.

### **Internet:**

Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá: Reporte Económico Enero - Abril 2004. Panama 2004, unter: [www.panacamara.com](http://www.panacamara.com).

Canal News der Panama Canal Authority (ACP), unter: <http://www.acp.gob.pa/eng/cgi-bin/news>.

CIA: The World Factbook 2002: Panama, unter: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/pm.html>.

El Panamá América, unter: <http://www.elpanamaamerica.com.pa/archive>.

Globalization Index von A.T. Kearney, unter: [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

U.S. Department of State: Background Note: Panama, 2002, unter: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030pf.htm>.

# **Die Bedeutung Panamas im Wandel der US-Sicherheitspolitik**

**THOMAS WEITZENFELDER**

## **1. Einleitung**

Der Panamakanal wurde von den USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts gebaut, und zwar als eine damals für die Sicherheit der USA vitale, strategisch gebotene Verkürzung des Seeweges, die es der US-Flotte ermöglichte, sowohl im Atlantik wie im Pazifik zu operieren. Gleichzeitig manifestierte der Bau des Panamakanals als technische Leistung den Beginn der Ära amerikanischer Weltgeltung. Neben diesem symbolischen und offensiven Wert des Kanals bedingten die besonderen Strukturen des Kanalregimes aber auch defensive Interessen, namentlich den Erhalt der technischen Funktionsfähigkeit und der freien Benutzung des Kanals, sowie die Gewährleistung der Sicherheit von US-Bürgern und der Unversehrtheit staatlichen und privaten US-Eigentums in Panama. Gleichzeitig bedeutete das Kanalregime eine fundamentale Einschränkung der panamaischen Souveränität, deren Überwindung die Regierungen Panamas seitdem stets als nationales Interesse verfolgen mußten.

Auf diesem Hintergrund erweist sich der sicherheitspolitische Bedeutungswandel Panamas für die USA als ein komplexes Gefüge, das die Rolle des Kanals für die regionalen und internationalen Sicherheitskonzepte der USA, aber auch die aus den Strukturen des Kanalregimes resultierenden defensiven Interessen und das damit verbundene spezifische Interesse an US-freundlichen Entwicklungen in Panamas Innenpolitik umfaßte. Die Konsequenzen der hieraus resultierenden Wechselwirkungen werden im Folgenden anhand der sicherheitspolitischen Bedrohungskonstellationen und des daraus resultierenden Verhaltens der USA in Reaktion auf die innerpanamaischen Entwicklungen in fünf Zeitphasen unterteilt: Die Rolle Panamas im Zweiten Weltkrieg; die erste Phase des Kalten Krieges bis 1959; die Phase bis zum Ende der sechziger Jahre; schließlich die Ära Torrijos und die Ära Noriega.

Dabei wird besonders das Phänomen betrachtet, dass die USA in ihrem Streben nach innenpolitischer Stabilität und US-freundlicher Kooperationsbereitschaft auf die Zusammenarbeit mit den panamaischen Streitkräften setzten, was jedoch gerade ihre Einflussmöglichkeiten, bedingt durch die Verselbständigung dieses Machtfaktors, eher reduzierte. Die innenpolitischen und zwischenstaatlichen Belastungen überstiegen schließlich den Nutzen Panamas für die USA bei weitem.



Als Nebenthese wird vertreten, dass mit der sinkenden Bedeutung des Kanals und der dennoch auf Dauer angelegten Präsenz der USA in Panama die Wahrnehmung des innerpanamaischen Widerstands gegen die US-Präsenz zunahm. Es gelang der US-Politik nie, die panamaische Innenpolitik positiv im Sinne einer dauerhaften Stabilisierung zu beeinflussen. Vielmehr wurden die USA selbst immer mehr mit den problematischen innenpolitischen Verhältnissen in Verbindung gebracht. Am Ende wurden die USA indirekt für das Regime General Noriegas verantwortlich gemacht, welches sie schließlich durch die Invasion von 1989 beseitigten, als die inneren Verhältnisse Panamas die US-Sicherheitsinteressen im engeren wie im weiteren Sinne durch ihr Chaospotential bedrohten. Der vertragsmäßig vollzogene Rückzug der USA aus Panama Ende 1999 bedeutete letztlich die Befreiung von einem kräftebindenden, aber inzwischen sekundären sicherheitspolitischen Faktor.

## 2. Historische Grundlagen

Zu Beginn der US-amerikanischen Weltpolitik nach dem Spanisch-Amerikanischen Krieg von 1898 wurde der Bau des Kanals<sup>1</sup> in Panama<sup>2</sup> in Zusammenhang mit der Politik des *global view* und der *Roosevelt Corollary*<sup>3</sup> zur Kontrolle der gewonnenen Gebiete Kuba und Philippinen als vital erachtet, da die USA nur über eine Flotte verfügten.<sup>4</sup> Diese mußte aber für die Verteidigung der USA gegen andere Seemächte global operationsfähig sein.

---

1 Schon aus den Verträgen mit Kolumbien im Jahr 1848 wurde das Recht der USA abgeleitet, in jedem Fall einen Kanal bauen zu dürfen. Vgl. John Major: *Prize Possession*. Cambridge 1993, S. 9-33. - Vgl. auch Frank Ninkovich: *The United States and Imperialism*. London 2000, S.111.

2 Vgl. David McCullough: *The Path between the Seas*. New York 1977. - Nachdem bereits während des Goldrausches von 1848 bis zur Fertigstellung der transkontinentalen Eisenbahnverbindung 1869 in den USA durch den Bau der Eisenbahnlinie durch Panama 1850 der Isthmus eine erhebliche Bedeutung für die USA zur Verkürzung des beschwerlichen Landweges hatte, gewann das Kanalbauprojekt für die USA nach dem Spanisch-Amerikanischen Krieg, in dessen Folge die USA nicht nur zur ersten Macht in der Karibik, sondern auch zu einer pazifischen Macht wurden, wieder Aktualität. Die US-Regierung verfolgte ab 1901 die Fortsetzung des gescheiterten Kanalbauprojektes unter de Lesseps in Panama und entschied sich für die technisch schwierigere Lösung, den Bau eines Schleusenkanals.

3 Panama und der Panamakanal wurden damit in die neue imperiale, wenn auch innenpolitisch umstrittene Ausrichtung der US-Lateinamerikapolitik eingebunden, die in der 1904 formulierten - und 1905 fast wörtlich wiederholten -, weit über den defensiven Charakter der Monroe-Doktrin hinausgehenden *Roosevelt Corollary* zum Ausdruck kam, die eine nachgerade zivilisatorisch verpflichtende Polizeirolle der USA in der westlichen Hemisphäre definierte, um andere Mächte daran zu hindern, die strukturellen Schwächen der Staaten in der Region für die Ausdehnung des eigenen Machtbereiches auszunutzen. Vgl. Walter LaFeber: *The American Age*. New York 1989, S. 232.

4 Theodore Roosevelt verkündete 1904 in einer Sonderbotschaft an den Kongreß, dass der künftige Kanalbau in Panama angesichts der Erweiterung des territorialen Einflusses

Obwohl Präsident Theodore Roosevelt nicht die Absicht hatte, in Panama eine Kolonie zu errichten, verwandelten die Kanalverträge von 1903<sup>5</sup> Panama in ein US-Protectorat: Die US-Präsenz und die Neutralität des Kanals wurden auf ewig festgelegt. In dem zehn Meilen breiten, das Territorium der Republik Panama teilenden Streifen der Kanalzone wurden den USA gleichsam staatliche Souveränitätsrechte übertragen. Der Kanal wurde unter militärischer Führung gebaut und zum Schutz des Kanals konnten die USA permanent US-Truppen stationieren, erhielten ein Interventionsrecht sowie das Recht, im Bedarfsfall zusätzliche Gebiete zu übernehmen. Gleichzeitig verpflichteten sich die USA aber auch, die Unabhängigkeit Panamas zu garantieren.

Die technischen Erfordernisse und die Operationsfähigkeit des Kanals erforderten den Einsatz einer erheblichen Anzahl US-amerikanischer Arbeits- und Verwaltungskräfte, was den Zuzug von anderen US-Bürgern und Geschäftsleuten nach sich zog. Damit waren die Interessen der USA am Panamakanal definiert: Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Kanals und der freien Durchfahrt durch den Kanal sowie der Sicherheit der US-Einrichtungen und der US-Bürger sowie von deren Eigentum.

Auf der anderen Seite beeinträchtigten die Bedingungen des Kanalbaus und das Kanalregime die nationale Souveränität Panamas, das aus der Position des Schwächeren die Kontrolle über die Quelle seiner *raison d'être* an die USA abtrat, ohne dies auf Dauer akzeptieren zu können. Bereits während der zwanziger Jahre wurde die US-Politik mit panamaischen Forderungen konfrontiert, die sich vor allem gegen weitere Landnahmen durch die USA richteten. Dabei vertrat das US-Außenministerium eine konziliantere Haltung gegenüber Panamas Ansprüchen, während das Verteidigungsministerium eher an militärischen Belangen interessiert war und die Rolle des Fürsprechers der US-Bürger in der Kanalzone und ihrer Privilegien übernahm.<sup>6</sup> Gleichzeitig zeigte sich, dass die Möglichkeiten der US-Politik, zu stabilen innenpolitischen Verhältnissen Panamas beizutragen und die inneren Angelegenheiten Panamas in Verbindung mit den Emanzipationsbestrebungen der politischen Elite zu steuern, begrenzt waren.

Die sinkende Bereitschaft der US-Streitkräfte, Polizeiaufgaben im Sinne der *Roosevelt Corollary* zu übernehmen, und die weltpolitische Bedrohungslage durch die japanische Expansion in China führten zu einer Abkehr von der direkten militärischen Interventionspolitik in Zentralamerika und der Karibik. Im Zuge dieses Richtungswandels, der auf Kooperation setzte, korrigierte die US-

---

bereichs für die Flotte der USA und wegen der Bedrohung durch die Präsenz des deutschen Kaiserreiches in Lateinamerika zu einer vitalen Notwendigkeit geworden sei. Vgl. Lars Schoultz: *National Security and United States Policy toward Latin America*. Princeton 1987, S. 37.

5 Vgl. Walter LaFeber: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York 1989, S. 29 f.

6 Michael L. Conniff: *Panama and the United States. The Forced Alliance*. Athens u. London 1992, S. 90.

Regierung unter Präsident Franklin D. Roosevelt im Rahmen der neuen *good neighbour policy* ab 1932 auch gegenüber Panama den Kurs.

Mit dem Vertrag von 1936 wurde Panamas Titularsouveränität über den Kanal anerkannt, die Zuweisungen an Panama aus den Einnahmen des Kanals wurden erhöht und der Passus, dass die USA für die Sicherheit und den Betrieb des Kanals zusätzlich Land nehmen konnten, wurde gestrichen. Fortan konnten weitere Areale zur Sicherung des Kanals nur noch von der panamaischen Regierung gepachtet werden. Ebenso beendeten die USA ihre Rolle als Garantiemacht von Panamas Unabhängigkeit und damit das Protektorat, während sie sich jedoch das Recht vorbehielten, bei Gefährdung des Kanals ohne Rücksprache einseitig zu intervenieren.<sup>7</sup>

Gleichzeitig wurde nach Wegen gesucht, die kleine mit Unterstützung der USA seit 1919 aufgebaute Polizei, die sich nicht in der gewünschten Form als Muster einer apolitischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten Institution entwickelt hatte, in die Sicherung des Kanals einzubeziehen. Nach dem Münchener Abkommen verfolgte die US-Lateinamerikapolitik angesichts der möglichen Zusammenarbeit lateinamerikanischer Staaten mit dem Deutschen Reich das Ziel einer hemisphärischen Sicherheitskooperation gegen Deutschland und Japan, in die auch Panama eingebunden werden sollte.

Während in der Immigrationspolitik die panamaische Regierung den Forderungen der USA nachkam, zeigte sie sich in der Frage der Ausdehnung der militärisch genutzten Gebiete außerhalb der Kanalzone auf Pachtbasis als harter Verhandlungspartner, der bereit war den Spielraum der Verträge auszunutzen.<sup>8</sup> Panama verlangte die juristische Zuständigkeit über die neuen Stützpunkte und eine Beschränkung der Pacht auf sechs Jahre. Ein Vertrag hierüber konnte erst 1942 geschlossen werden.

Gleichwohl verstärkten die USA als regionale Vorwärtsverteidigung die Luftabwehranlagen in Panama und dehnten ihre Aufklärungs- und Abwehranlagen auf die ecuadorianischen Galapagosinseln aus. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass der Panamakanal Ziel von Sabotageakten werden könnte, wurde im August 1939 angesichts der immer größeren Schlachtschiffe der Bau zusätzlicher, ausschließlich für die Kriegsmarine bestimmter Schleusen<sup>9</sup> beschlossen. Im Sommer 1940 begannen diese Arbeiten, während gleichzeitig der Ausbau der „Two Ocean Fleet“ beschlossen wurde.

---

7 LaFeber, a.a.O., S. 67 u. S. 69. F.D. Roosevelt lehnte vor allem die Polizeirole der Marines in den Häfen Panamas ab.

8 Es ging hierbei um das Gebiet um Rio Hato, das aus militärischer Sicht nötig war, um für zusätzliche Kampfflugzeuge in Panama ausreichend Landebahnen zu bauen.

9 John Major: *Prize Possession. The United States and the Panama Canal 1903 - 1979*. Cambridge 1993, S. 296.

### 3. Panama im Zweiten Weltkrieg

Nach der Niederlage Frankreichs im Juni 1940 und der drohenden Niederlage Großbritanniens ging von Deutschland durch die Möglichkeit, via Dakar in der französischen Kolonie Senegal selbst in Brasilien Luftstützpunkte aufzubauen, eine potentielle Bedrohung für den Kanal und die Südflanke der USA aus. Diese Bedrohungsvariante schwand zwar mit dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion im Sommer 1941, die Bedrohung durch deutsche U-Boot-Angriffe blieb jedoch vorläufig erhalten. Weitaus höher schien aber die Bedrohung durch Japan, nachdem der Angriff auf Pearl Harbour zwei Drittel der US-Pazifik-Flotte vorübergehend neutralisiert hatte und einen Angriff mit Flugzeugträgern auf die USA in den Bereich des Möglichen rücken ließ. Angesichts dieser Bedrohungen bauten die USA ihre Verteidigungsanlagen in Panama und in der Karibik aus. Hierfür wurde es auch notwendig, in Panama zusätzliche Stützpunkte außerhalb der Kanalzone einzurichten.

Angesichts der Anstrengungen zur Verteidigung des Kanals wurden dessen Nachteile deutlich. So konnten weder die Flugzeugträger Lexington und Saratoga noch die großen Schlachtschiffe den Kanal passieren. Diese Einheiten bildeten aber das Herzstück der militärischen Seemacht der USA. Nach der Schlacht bei den Midway-Inseln im Juni 1942 war die japanische Expansion eingedämmt - die Arbeiten an der neuen Schleuse für die Navy wurden eingestellt<sup>10</sup> - und Panama verwandelte sich von einer Zitadelle zum *backwater*. Die Rolle des Kanals beschränkte sich nun auf die bedeutende Funktion eines strategischen Nachschubweges. Zwischen 1941 und 1945 wurden 43.000 Durchquerungen gezählt.

Neben den äußeren Bedrohungen stellte für die USA auch Panamas Präsident Arnulfo Arias, der eine Rhetorik der Neutralitätspolitik pflegte, sich nationalistisch und rassistisch gab und ideologische Affinitäten zu den Achsenmächten zeigte, einen Unsicherheitsfaktor dar. Arias galt nicht gerade als Garant der Kooperationsbereitschaft in den Kriegsanstrengungen. Er wurde 1941 in Abwesenheit mit Rückendeckung der panamaischen Polizei abgesetzt. Diese war in den Jahren 1935 bis 1940 militärischer in Ausbildung und Bewaffnung geworden, auch wenn sie 1941 kurzzeitig entwaffnet wurde.

Nach dem Ende der direkten Bedrohung 1941 begannen die USA in Fortsetzung ihrer Bemühungen, Panama in die Verteidigung des Kanals einzubinden, die Nationalpolizei unter ihrem Chef Remón schrittweise in Streitkräfte umzuwandeln. Auf Remóns Drängen stieg das Militärbudget von 500.000 US-\$ 1939 auf 2,5 Mio. US-\$ 1942, und damit stieg auch das Selbstvertrauen der Militärs, künftig eine größere Rolle in der Politik des Landes übernehmen zu können.

---

10 Major, a.a.O., S. 312.

#### 4. Panama im Kalten Krieg (1945 bis 1959)

Im Gegensatz zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg wurden nun die Stimmen lauter, die betonten, der Kanal sei für die Sicherheit der USA erstens nicht mehr entscheidend und zweitens angesichts neuer Waffensysteme immer schwerer zu verteidigen.<sup>11</sup> Durch die Existenz der zwei US-Flotten, die auf drei ausgebaut wurden, wurde der strategische Wert des Kanals stark relativiert. Es wurde antizipiert, dass der Kanal gegen massive Luftangriffe und oder gar gegen einen Atomschlag nicht mehr zu verteidigen war.<sup>12</sup>

Die sicherheitspolitische Funktion des Kanals hatte sich bereits während des Zweiten Weltkrieges gewandelt: Von einem notwendigen strategischen zu einem operativ bedeutsamen, aber nicht mehr vitalen Verbindungsweg, für den die Anstrengungen zu seinem Schutz erhöht werden mussten.<sup>13</sup>

Gleichwohl wurde nach einem Disput innerhalb der Navy über die Erweiterungen der Schleusen, um der nächst größeren Generation von Flugzeugträgern die Durchfahrt zu ermöglichen, ein Kompromiss geschlossen, nämlich sowohl die Schleusen zu erweitern als auch gleichzeitig noch größere Flugzeugträger zu bauen. Im Dezember 1946 gab es außerdem einen Grundsatzbeschluss zum Bau eines neuen *Sealevel Canals*. Für dieses Projekt sprach, dass es mit weniger Truppen einfacher zu verteidigen sein würde.<sup>14</sup>

Allerdings wurde von der obersten Führung keine Notwendigkeit in diesem Projekt mit seinen gewaltigen Investitionen gesehen, da 1947 die Marine der Sowjetunion keine Bedrohung darstellte. Größere Bedrohungen gingen von Düsenflugzeugen und ferngelenkten Raketen aus, für den Fall, dass die UdSSR Europa kontrollieren würde und in Lateinamerika Fuß fassen könnte. Dies hätte die USA bei ihrer Verpflichtung, den Kanal zu sichern, vor neue Herausforderungen gestellt, wobei ein *Sealevel Canal* keineswegs einfacher als ein Schleusenkanal zu schützen gewesen wäre.

Weiter sprachen gegen den Alternativkanal die Kosten, die für die nukleare Ausrüstung benötigt wurden, während zweitens durch die verbesserte Schiffstechnik die Umfahrung des Kap Hoorn Routine geworden war. Die Alternative zum Panamakanal gewann daher weniger als ernsthafte Intention eine Bedeutung, sondern sie hatte primär eine politische Dimension, da sie fortan als Druckmittel gegen weiterreichende panamaische Forderungen eingesetzt werden konnte.

So forderte die Regierung von Panama, wenn auch erst am 1. September 1946, ein Jahr nach Kriegsende, die Auflösung der während des Krieges aufgebauten Anlagen außerhalb der Kanalzone. Allerdings artikulierte nur die US-Luftwaffe größeres Interesse daran, von den insgesamt 100 Anlagen zumindest Rio Hato für

---

11 Major, *Prize Possession* 1993, S. 191, 313.

12 Major, a.a.O., 1993, S. 320.

13 Schoultz, a.a.O., S. 165.

14 Major, a.a.O., S. 314.

die Luftabwehr, für Zwischenlandungen und als technische Unterstützungsanlage zu behalten, wenn auch unter dem Vorbehalt, dass die fortgesetzte Nutzung von Rio Hato nur für eine Dauer von über 30 Jahren sinnvoll gewesen wäre. Diesem Ansatz stand jedoch die panamaische Position entgegen, dass bestenfalls eine jährliche Verlängerung in Frage käme.

Die USA hatten feste Positionen im Pazifik und auf den Philippinen errungen bzw. ausgehandelt, mussten aber gegenüber Portugal (Azoren) und Dänemark (Grönland) Befristungen der Laufzeiten hinnehmen. Hier reihte sich nun auch Panama ein. Allerdings waren die Verhandlungen über die Stützpunkte in Grönland wichtiger, so dass man sich, um einen Gang der Panamaer an die UNO zu verhindern, auf zehn Jahre Verlängerung für Rio Hato einigte. Dieser Vertrag wurde im Dezember 1947 geschlossen, jedoch von der panamaischen Nationalversammlung abgelehnt. Hierauf kam es zu stürmischen Protesten von Studenten der weißen Mittelklasse, die von Remóns Polizei niedergeschlagen wurden.

So lösten die USA in den kommenden zwei Jahren die Stützpunkte auf. Hierzu trug zum einen die entschlossene Haltung der Panamaer bei, die ihrem Unmut insbesondere über die Kanalzone wie bereits in den 30er Jahren Luft machten. Die innenpolitischen Proteste in Panama wurden ernst genommen, nicht zuletzt, weil im Zuge des Antikolonialismus und der US-Proteste gegen das Vorgehen der Sowjetunion in Mitteleuropa sowie der Ablehnung der sowjetischen Forderungen nach Präsenz im Iran, Osteuropa und in den Dardanellen es schlichtwegs nicht möglich war, anders vorzugehen, ohne die eigene moralische Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Tatsächlich war aber die US-Armeeführung nicht unglücklich über die Evakuierung. Alternativen für die Radaranlagen waren leicht gefunden (in der Karibik auf Trinidad). Panama bzw. Rio Hato hatte keinen spezifischen Wert und wurde vorerst nicht mehr thematisiert.

Die Proteste in Panama und die Reaktionen der Nationalpolizei zeigten jedoch, dass Remóns Polizei für die USA verlässlicher war als die zivile politische Elite. Im folgenden Jahr nahm Remón während der Wahlen eindeutig Partei gegen Arias, der einen nationalistischen Wahlkampf gegen das Verteidigungsabkommen von 1947 führte. Der Wahlsieger Domingo Díaz Arosemena starb nach einem Jahr im Amt. Sein Nachfolger Chánis verlangte Remóns Rücktritt, der jedoch blieb. Arnulfo Arias wurde wieder Präsident, diesmal mit Unterstützung der Polizei.

Allerdings polarisierte Arias die innenpolitischen Kräfte, und nach seinen Drohungen, die alte Verfassung wieder zu beleben und die Nationalversammlung aufzulösen, wurde er angeklagt und von der Nationalpolizei abgesetzt. Der folgende Präsident hing von der panamaischen Polizeimacht ab, die unter Remón erstmals zur eigentlichen Kraft im Staat wurde.



Die Umformulierung der strategischen Rolle des Kanals im Jahr 1949 vollzog sich nach der Zündung der ersten sowjetischen Atombombe, wobei sich die US-Marine gegen Heer und Luftwaffe durchsetzte. Mit der Verlagerung der industriellen Zentren, angesichts der neuen Massenvernichtungswaffen und der Konsolidierung der Landmächte wurde der Isthmus nicht länger als das strategische Zentrum für die Kriegsführung in den Amerikas definiert. Der Kanal hatte aufgehört, eine bedeutende Größe in der strategischen Planung zu sein. Vielmehr kam man zu dem Schluss, dass die Sicherheit der USA nicht mehr vom Kanal abhing, sondern die Funktionsfähigkeit des Kanals von der Präsenz der USA. Der Kanal war kein "vitales" Interesse mehr im Sinne seiner Funktion für Abwehrmaßnahmen im Bedrohungsfall.<sup>15</sup>

Daran änderte auch der Ausbruch des Koreakrieges nichts. Auch während dieser Zeit leistete der Kanal gute Dienste, aber dies reichte nicht aus, eine neue Diskussion um seine Bedeutung zu entfachen oder ihm einen größeren Stellenwert einzuräumen, sehr zum Missfallen der panamaischen Regierung, die den USA neue Rechte in Rio Hato und panamaische Truppen für den Krieg in Korea anbot. Beides wurde abgelehnt.<sup>16</sup>

Zu Beginn der fünfziger Jahre zeichnete sich ab, dass die Rolle Panamas als Verbündeter im Kalten Krieg und als Kooperationspartner zur Sicherung des Kanals in den Vordergrund rückte; hier setzten die USA auf die intensivere Zusammenarbeit mit der panamaischen Polizei unter Remóns Führung. Diese hatte sich als neue politische Kraft bereits in den vierziger Jahren etabliert und als "Vorsichtsmaßnahme" ihre militärische Bewaffnung nach dem Krieg behalten, um die kommunistische Gefahr abwehren zu können.

Die US-Militärhilfe von 1951 konzentrierte sich auf den Aufbau des lateinamerikanischen Militärs zur Wahrung der inneren Sicherheit unter US-Anleitung. In der Kanalzone wurde 1949 die *School of the Americas* als einzige Einrichtung der US-Streitkräfte für die Ausbildung im Dschungel- und Guerillakampf eingerichtet. Im Zuge dieser Entwicklung unterstützten die USA 1953 angesichts der drohenden Infiltration Lateinamerikas durch linksrevolutionäre Widerstandsgruppen und politische Parteien auch Remóns militärische Reform mit 100.000 US-\$ aus dem Militärhilfe-Programm.

Nachdem es Remón gelungen war, die Praxis zu unterbrechen, dass der Polizeichef durch die zivilen Regierungen bestellt wurde, war die Polizei zu einer eigenen Macht geworden. Remón verstand es, die Diskrepanz zwischen politischer Führung und Polizei zu überwinden. Er formte mit fünf Parteien eine Allianz und eine Partei, die *Coalición Nacional*, und mit dieser Plattform wurde er nach seinem Ausscheiden aus der Polizei im Oktober 1951 im Jahr 1952 Präsident Panamas. Als Präsident gab sich der erklärte Antikommunist innenpolitisch als Refor-

---

15 Paul B. Ryan: *The Panama Canal Controversy: U.S. Diplomacy and Defense Interests*. Stanford 1978, S. 139.

16 Major, S. 324.

mer, unterstützte die Landentwicklung und führte eine Steuerreform durch. Ihm war das Kunststück gelungen, auf der Machtbasis des Militärs, abgefedert durch eine politische Partei, mit seinen Reformen die unteren Klassen zu gewinnen und eine Art nationalen Konsens herzustellen, der jedoch einen neuen Antagonismus zwischen Oligarchie und Militärs hervorrief. Die Nationalgarde<sup>17</sup> hatte sich nicht nur als Machtfaktor etabliert, sondern bot ihren Mitgliedern auch Möglichkeiten, materiellen Wohlstand zu gewinnen.

Trotz dieses antikommunistischen, proamerikanischen und innenpolitische Stabilität herstellenden Verbündeten mussten die USA erfahren, dass auch Remón die Interessen Panamas mit nationalistischer antiamerikanischer Rhetorik vertrat. So forderte er unmittelbar nach seinem Amtsantritt die Neuverhandlung der Verträge von 1936. Während Außenminister Dulles jede Verhandlung über die de facto-Souveränität der USA über die Kanalzone ablehnte,<sup>18</sup> zeigte sich Präsident Eisenhower nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Debatte um den Besitz des Suezkanals und der kritischen Haltung der UNO zur Position der USA in Panama<sup>19</sup> kooperationsbereiter. Remón erreichte immerhin eine kosmetische Korrektur, darunter die Erhöhung der Zahlungen aus den Einnahmen an Panama und die Gleichheit der Mindestlöhne. Im Gegenzug wurde nach einer reibungslosen Verhandlung Rio Hato an die USA für 15 Jahre verpachtet. Mit dem Ende von Remóns Karriere durch ein Attentat 1955 wurden einige seiner Reformen zurückgenommen und die Parteienlandschaft kehrte unter der wieder erstarkten Führung der Oligarchie zu ihrer alten Fragmentierung zurück.

Die Enteignung des Suezkanals durch Nasser 1956 ermutigte schließlich auch in Panama die gesellschaftlichen Bewegungen, getragen von den sozialrevolutionären Kräften der Studentenschaft. Die materiell ungleiche Behandlung der Panamaer in der Kanalzone, die Existenz der Kanalzone und ihrer US-Bevölkerung erregten wieder, wie in den dreißiger Jahren, zunehmenden Widerstand. Auf die Forderungen der Panamaer nach gleicher Bezahlung in der Kanalzone auf allen Ebenen sowie die häufige Aufteilung der Einnahmen reagierte die US-Regierung 1957 mit Ablehnung.<sup>20</sup> In dieser Konstellation wurde die Nationalgarde als einzi-

---

17 Mit der Umwandlung der Polizei in die Nationalgarde im Jahr 1953 stieg die Truppenstärke von 932 Mann in 1931 auf 3.000 Mann in 1954. Ihre Mitglieder wurden in der Kanalzone und in den USA ausgebildet, nicht nur in lateinamerikanischen Militärakademien.

18 Robert C. Harding: *The Military Foundations of Panamanian Politics*. New Brunswick 2001, S. 45.

19 Major, a.a.O., 1993, S. 321.

20 J. Michael Hogan: *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*. Carbondale 1986, S. 78 f. - Major beschreibt diese Verhandlungen ausführlich, mit dem Akzent auf den unakzeptablen Bedingungen der USA, die weder ein festes Datum angaben noch auf die weitgehend freie militärische Nutzung Panamas verzichten wollten. Major, a.a.O., 1993, S. 340 ff.

ger Stabilitätsfaktor in Panama erachtet.<sup>21</sup> In den fünfziger Jahren sah der größte Teil des politischen Establishments in den USA in einer Aufrechterhaltung des *status quo* in Panama mehr Schaden als Nutzen für die Vereinigten Staaten, da insbesondere das Regime der Kanalzone den Panamauern Anlass gab, zur internationalen Diskreditierung der USA beizutragen, während der Kanal als völlig unzureichend geschützt galt.<sup>22</sup>

Die Rolle und die strategische Funktion des Kanals trat in den zwischenstaatlichen Beziehungen, verdrängt von den Bedrohungspereptionen des Kalten Krieges, noch mehr in den Hintergrund. Die zentrale Frage für die USA in den fünfziger und sechziger Jahren war, wie weit man um der Stabilität des Landes willen Panamas Forderung nach einem größeren Anteil aus den Kanaleinnahmen, nach mehr und gleich bezahlten panamaischen Beschäftigten in der Kanaloperation und nach der Anerkennung der Titularsouveränität entgegenkommen konnte, ohne die Interessen der US-Militärs, der US-Bevölkerung und der US-Kanalverwaltung zu beeinträchtigen.

## 5. Von der kubanischen Revolution bis Ende der 1960er Jahre

Eine neue Modifikation der Bedeutung Panamas und der US-Präsenz in Panama ergab sich im Zuge der Machtübernahme Castros auf Kuba. Auf regionaler Ebene reagierten die USA auf Castros Sieg 1961 mit der *Alliance for Progress*. Neben wirtschaftlicher Hilfe war die Militärhilfe dieses Zehn-Jahresprogramms von 1961 bis 1969 mit über 100 Mrd. US-\$ dafür bestimmt, die lateinamerikanischen Streitkräfte in die Lage zu versetzen, die internationale Sicherheit gegen Bedrohungen durch Gewalt und Subversion zu stabilisieren, demokratische Regierungen und Institutionen zu stärken, die Streitkräfte und die jeweilige Bevölkerung näher zusammenzubringen und hierfür zivil-militärische Aktionen durchzuführen.

Das 1963 in *Southern Command* umbenannte *Carribean Command* war nun nicht mehr nur für die Verteidigung des Kanals zuständig, sondern für die militärische Planung für ganz Lateinamerika.<sup>23</sup> Diese bestand in der Überwachung militärischer Hilfsprogramme, der Unterstützung militärischer Beratungsgruppen und in der Organisation mobiler Ausbildungsgruppen zur Koordination inter-amerikanischer Manöver und in Aufklärungsarbeit. Mit Howard Air Force Base beherbergte die Kanalzone bis 1999 den einzigen permanenten und damit wichtigsten Luftwaffenstützpunkt in der Region. Die *School of the Americas*

---

21 Vgl. Carlos Guevara Mann: *Panamanian Militarism. A Historical Interpretation*. Athens 1996, S. 85.

22 1957 wurde festgestellt, dass der Kanal nicht zu verteidigen ist. Selbst der damalige Schutz des Kanals war unzureichend (zwei Flugabwehr-Bataillone, ein Infanterieregiment, ein symbolisches U-Boot, Schnellboote zur Küstenwache, aber keine ständig präsenten Kampfflugzeuge. Hogan, a.a.O., 1986, S. 5.

23 Schoultz, a.a.O., 1987, S. 166.

sollte darüber hinaus im Sinne der *Alliance for Progress* auch einen politischen Auftrag erfüllen, allerdings mit sehr umstrittenen Ergebnissen. Denn tatsächlich wurden der Dschungelkampf und die Aufstandsbekämpfung groß geschrieben, während zivile militärische Aktionen einen eher geringeren Raum einnahmen. Gleichwohl durften in Panama nicht mehr Truppen als zur Verteidigung des Kanals notwendig stationiert werden. Eingebunden in die regionale Abwehrstrategie erhielt Panamas Nationalgarde aus den 41 Mio. US-\$ der Jahre von 1961 bis 1963 eine Million US-\$ und bis 1969 drei Millionen US-\$ Militärhilfe.

Die Hilfe aus dem *Alliance for Progress*-Programm leistete zwar einen gewissen, aber bei weitem nicht ausreichenden Beitrag, die dringenden Bedürfnisse des Landes zu bedienen. Die Kernfragen, wie eine substantiell gesteigerte Beteiligung an der Wertschöpfung durch den Kanal sowie die Frage der Umsetzung der Titularsouveränität Panamas, wurden nicht angegangen. Beide Problembereiche entluden sich im sogenannten Flaggenstreit.

Als 1959 Studenten versuchten, in der Kanalzone die panamaische Flagge zu hissen, schritten US-Soldaten und die Nationalgarde ein. Es gab 120 Verwundete. In der Folge dieses Zwischenfalls wurde seit 1960 innerhalb des US-Apparates diese Frage kontrovers diskutiert. Das US-Verteidigungsministerium sprach sich dagegen aus, die panamaische Flagge in der Kanalzone aufzuziehen, als ein Signal, das weitere Forderungen nach sich ziehen würde. Dagegen war das State Department eher bereit, in der Flaggenfrage den panamaischen Forderungen nachzukommen. In einem besonderen Konflikt geriet nach den friedlichen und fast unauffälligen Wahlen von 1960 Präsident Chiari, der angesichts des wachsenden sozialrevolutionären Nationalismus der Mittelschichten in der Flaggenfrage eine eindeutige Position beziehen musste. Die Einigung, die panamaische Flagge nur an einem Ort aufzuziehen, war für Panama nicht zufriedenstellend, so dass Chiari, der die Flagge selbst hissen sollte, sich weigerte an der Zeremonie teilzunehmen. Als am 9. Januar 1964 eine Gruppe panamaischer Studenten versuchte, die panamaische Flagge vor einer High School in der Kanalzone aufzuziehen, eskalierte die Situation. Während des Handgemenges ergab sich ein Schusswechsel zwischen Heckenschützen und US-Truppen. In den drei darauf folgenden Tagen wurden US-Einrichtungen, Geschäfte, Firmen und Regierungseinrichtungen beschädigt, geplündert und gebrandschatzt. Die Nationalgarde schritt nicht ein und tauchte erst vier Tage später wieder auf. 24 Panamaer und vier US-Soldaten wurden getötet.<sup>24</sup> Die panamaischen Opfer dieses Tages wurden fortan als Märtyrer der panamaischen Sache behandelt.

Die Ereignisse vom 9. Januar 1964 wurden von Washington als Werk von Kubanern ausgelegt, und Präsident Johnson nahm zu Recht an, dass die panamaische Regierung die Unruhen zum Anlass nehmen wollte, einen neuen Vertrag auszuhandeln. Die USA wollten sich jedoch keine Verhandlungen aufzwingen lassen,

---

24 Die USA mussten einen kurzfristigen Abbruch der diplomatischen Beziehungen von Seiten Panamas und eine harsche Verurteilung durch die OAS hinnehmen.

die dennoch drei Monate später mit Chiaris Nachfolger Robles aufgenommen wurden, wenn auch das Wort "Verhandlung" in den vorbereiteten Papieren nicht verwandt wurde. Als zweite Konsequenz perzipierten die US-Verantwortlichen einmal mehr die Nationalgarde, die sich erneut nicht auf Seiten der Demonstranten gestellt hatte, als verlässlichen Partner.

Die Verhandlungen über neue Verträge waren überschattet vom Krieg in Vietnam und der Abwehr der sozialrevolutionären Bedrohung in Lateinamerika. Die drei geplanten Verträge betrafen den Schleusenkanal, der 1999 an Panama übergeben würde, den möglichen Bau eines neuen Kanals auf Meereshöhe bis 2067 und mit den beiden Verträgen verbundene Verteidigungsfragen. Die Aufgabe der Ewigkeitsklausel war nach der Übergabe des Kanals zur Jahrtausendwende oder nach dem Bau eines neuen Kanals vorgesehen. Auf operativer Ebene sollten zwar beide Nationen für die Verteidigung und Verwaltung des bestehenden und des eventuellen künftigen Wasserweges verantwortlich sein, wobei die Panamaer die Infrastruktur für die Verteidigung des Kanals und für andere Sicherheitsaufgaben zur Verfügung stellen sollten. Die USA dagegen würden alleine die Truppen stationieren und dürften jederzeit und dauerhaft überall Truppen und Ausrüstung in Panama verteilen.<sup>25</sup>

Die US-Streitkräfte, die maßgeblich an den Vertragsentwürfen mitwirkten, wollten vor allem nicht auf das Recht der dauerhaften Präsenz der USA in der Kanalzone verzichten, deren geografische Nähe als Ausgangspunkt für den antikommunistischen Kampf einen operativen Vorteil darstellte, während der Kanal als Verbindungsweg in der Zeit des Vietnamkrieges lediglich logistische Dienste leistete.<sup>26</sup> Darüber hinaus war auch die US-Bevölkerung in der Kanalzone, die *Zonians*, bestrebt, eine Panamaisierung ihres de facto-Gemeinwesens zu verhindern. US-Bürger eventuell den Unwägbarkeiten einer fragwürdigen politischen Kultur auszusetzen, war politisch nicht durchsetzbar. Ebenso wurde perzipiert, dass eine feindliche Macht, ermutigt durch die innenpolitische Instabilität Panamas, die Verfügungsgewalt über den Kanal gewinnen und somit die US-Bürger als Geiseln nehmen könnte. Andererseits wurde es als extrem schwierig angesehen, den Kanal insbesondere gegen Guerillaangriffe, ganz zu schweigen gegen Atomschläge zu verteidigen.

Die Vertragsentwürfe von 1967 waren schlußendlich weder für den US-Kongress noch für Panama akzeptabel. Präsident Robles war zwar zu Konzessionen bereit, die jedoch, nachdem sie an die Öffentlichkeit drangen, auf heftigsten Widerstand in der panamaischen Nationalversammlung und auf der Straße stießen. Im Wahlkampf von 1968 nahm Arias eine gemäßigte Haltung gegenüber den USA ein, was von US-Seite positiv aufgenommen wurde, worauf Präsident Robles wie-

---

25 Major, a.a.O., 1993, S. 339 f.

26 So durchquerten während des Vietnamkrieges zu Spitzenzeiten 1.500 Schiffe p.a. kriegsbedingt den Kanal, während in den 80er Jahren immerhin noch drei größere Schlachtschiffe den Kanal für Übungen vor der zentralamerikanischen Küste benutzen konnten. Ryan, a.a.O., 1978, S. 143 f.

derum eine dezidiert antiamerikanische Position einnahm und darüber hinaus ankündigte, Handelsbeziehungen mit Kuba, China und Nordvietnam aufzunehmen. Dies brachte Robles ein Untersuchungsverfahren ein, das jedoch vom Obersten Gerichtshof annulliert wurde. Unterstützt wurde Robles nun von Panamas Nationalgarde, was die Popularität seines Parteifreundes und Präsidentschaftskandidaten Samudio nicht steigerte. So gewann Arias die Wahlen, der entschlossen war, die Militärs unter zivile Kontrolle zu bringen. Er plante nicht nur, Schlüsseloffiziere zu versetzen und durch loyale Kräfte zu ersetzen, sondern auch eine Präsidentengarde aufzubauen. Hierin dürften schließlich die Motive für den unblutigen, vorsichtig vorbereiteten Staatsstreich der Nationalgarde unter der Führung ihres Chefs, Oberst Vallarino, zusammen mit Martínez und Torrijos gelegen haben. Arias floh in die Kanalzone und ging in die USA ins Exil.

## **6. Die Ära Torrijos**

Die neue Junta versicherte, weder feindliche Absichten gegen die USA zu hegen, noch den Kanal bedrohen zu wollen. Nach der ersten zurückhaltenden Reaktion der US-Regierung mit einer einmonatigen Unterbrechung der diplomatischen Beziehungen, akzeptierten die USA die neue Führung in der Hoffnung, dass diese die drohenden Studentenproteste, die vor allem bei den weiteren Verhandlungen des Vertragsentwurfs zu erwarten waren, kontrollieren würde. Diese Proteste brachen tatsächlich aus und wurden von der Nationalgarde unterdrückt. Durch die inneren Unruhen wurden die Verhandlungen jedoch auf Eis gelegt.

Im März 1969 übernahm Torrijos nach einem gescheiterten Putschversuch gegen die Militärherrschaft die alleinige Macht. Er verbot 1971 alle Parteien und ließ sich schließlich 1972 zum *Líder Máximo* erklären. Aus Sicht der USA gehörte die neue panamaische Militärherrschaft zu den tolerableren, auch wenn dem Regime in den ersten vier Jahren mindestens 34 Morde zur Last gelegt werden konnten, die jedoch auf das Konto des neu aufgebauten Geheimdienstes G 2 unter dessen Chef Noriega (seit 1971) gingen.

Torrijos' pragmatische, nationalistische, unideologische, mehrgleisige und dezidiert antikommunistische Politik<sup>27</sup> stand in der Nachfolge Remóns. Gestützt auf die aus den unteren Schichten rekrutierte Nationalgarde fanden sich in seinem Umfeld Sozialisten, Sozialrevolutionäre, Technokraten und Geschäftsleute. Torrijos führte seit Ende 1969 Landreformen durch und erließ eine strikte Arbeitsgesetzgebung. Mit dem Bankengesetz von 1970 und der Bindung des Balboa an den US-Dollar stärkte er den Dienstleistungssektor. Panama wurde durch seine liberalen Bankengesetze aber auch zu einem Zentrum für Geldwäsche und Drogenhandel. Darüber hinaus war es möglich, Kontakte zu Kuba aufzubauen und Geldquellen zu eröffnen, um ab Mitte der 1970er Jahre die Sandinisten in Nicaragua

27 Vgl. hierzu den Kommentar von Robert Pastor, der Torrijos' Pragmatismus als geradezu vorbildlich erachtete: Robert Pastor: Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean. Princeton, N.J. 1992, S. 10.



zu unterstützen. Gleichzeitig wurde unter Torrijos die bis dato liberale panamaische Wirtschaftsordnung stärkerer staatlicher Einflussnahme wie höherer Besteuerung unterworfen, was zu Widerständen aus der Geschäftswelt führte, die jedoch schnell unterdrückt wurden. Das System schien alle sozioökonomischen Interessen des Landes zu bedienen und gab sich nach außen als ein DrittWeltstaat, der einen "dritten Weg" gehen wollte.

Die Nationalgarde wurde an den politischen und ökonomischen Prozessen und Strukturen des Landes in einer Form beteiligt, die ihr eine Sonderstellung einräumte. Darüber hinaus wurde sie mit US-Hilfe modernisiert und professionalisiert. Es wurden erstmals zwei Militärschulen und Akademien eingerichtet. Andererseits verhinderte die Nationalgarde Versuche marxistischer Infiltration<sup>28</sup> und kooperierte mit der CIA, während Torrijos gleichzeitig mit Kuba Kontakte hielt.

Neben dem Aufbau der Streitkräfte und der Steigerung der Ausgaben für die Garde von 9 Mio. US-\$ 1970 auf 42 Mio. US-\$ in 1979 entwickelte Torrijos jedoch auch einen besonderen Nepotismus: Torrijos' Brüder, Cousins und Schwäger wurden mit Posten versorgt.<sup>29</sup>

Vor dem Hintergrund des andauernden Vietnamkrieges und der wachsenden Konkurrenz zur Sowjetunion (mit dem neuen Ansatz, die SU gegen China auszuspielen) wurden auch in der US-Lateinamerikapolitik vorsichtig neue Wege eingeschlagen. Nachdem Nixon in der Fortsetzung des Ansatzes unter Johnson beschloss, dass man die Ewigkeitsklausel in den Panamaverträgen aufgeben und den Kanal irgendwann an Panama übergeben würde, und nachdem auch Torrijos auf der Übergabe des Kanals an Panama bestand und im Herbst 1970 die Ergebnisse der Verhandlungen von 1967 für nichtig erklärte, autorisierte Henry Kissinger am 13. September 1971 den Beginn von Verhandlungen über einen neuen Vertrag.<sup>30</sup>

Kern des US-Angebotes waren die Anerkennung von Panamas Souveränität über den Kanal, eine größere Beteiligung Panamas an den Einnahmen des Kanals, die Übergabe nur eines Drittels der Kanalzone an Panama, die Kontrolle über 200 Meilen panamaischen Luftraumes und im Verteidigungsfall die Kontrolle über den kompletten Luftraum, bei gleichzeitigem Erhalt eines Eingriffsrechts der USA. Außerdem sollte während einer 50jährigen Übergangsfrist die Regie und Verteidigung des Kanals in den Händen der USA bleiben und, falls ein neuer Kanal auf Seeniveau gebaut werden sollte, für weitere 50 Jahre.<sup>31</sup> Dieser Ansatz war jedoch ein Rückschritt gegenüber den Vorschlägen der Johnson-Administration und wurde von Torrijos abgelehnt. Im Dezember 1972 brach Torrijos die Verhandlungen ab.<sup>32</sup>

28 LaFeber, a.a.O., 1989, S. 134.

29 Harding, a.a.O., 2001, S. 91.

30 G. Russell Evans: *The Panama Canal Treaties Swindle*. Carrboro 1986, S. 41.

31 Major, a.a.O., 1993, S. 341.

32 LaFeber, a.a.O., 1989, S. 141.

Insbesondere nachdem 1972 die Reformen in Panama nicht griffen (die Landreform war nur teilweise erfolgreich und die Staatsschuld wuchs auf 538 Millionen US-\$)<sup>33</sup>, begann Torrijos die Kanalfrage als das zentrale Thema zu nutzen, um die Gesellschaft für seine Regierung zu gewinnen. Konnten die USA sich bislang auf eine zumindest kritische Kooperationsbereitschaft der Nationalgarde verlassen, wurden sie nun damit konfrontiert, dass sich Torrijos in der Kanalfrage genau der antiamerikanischen Rhetorik bediente, die in dieser Heftigkeit vorher nur von den traditionellen Eliten benutzt wurde. Damit nahm er der Elite Panamas ihr wichtigstes politisches Instrument. Die Nationalgarde wurde nun zum Sachwalter des nationalen Ziels Panamas.

Angeichts der relativen Schwäche der USA, bedingt durch das Ende des Vietnamkrieges, der nicht nur die Dritte Welt gegen die USA mobilisierte, war der Handlungsspielraum Washingtons gegenüber Panama eingeschränkt. Zumal sich dort ein Regime einzurichten begann, das zwar ökonomisch labil war, aber keine innere Opposition fürchten musste und tatsächlich die Weltöffentlichkeit für sich gewinnen konnte. Als Höhepunkt gelang es Torrijos 1973 gegen den Widerstand der USA eine Sitzung des UN-Sicherheitsrates in Panama abzuhalten. Zu Torrijos' Forderungen zählte u.a. die Aufgabe der *School of the Americas* als Symbol der Unterdrückung (er selbst war dort ausgebildet worden) und der Rückzug des Südkommandos aus Panama.<sup>34</sup>

Die wirtschaftliche Lage, die Notwendigkeit des Zugangs zu strategischen Rohstoffen im Zuge der Wirtschaftskrise in der Folge des Jom Kippur-Krieges, der Rückzug aus Vietnam sowie das Image der USA als imperialistische Macht, besonders nachdem sich in der Folge des Sturzes von Allende und der Aktivitäten der CIA in Lateinamerika ehemals treue Verbündete von den USA abwandten, führten dazu, daß Kissinger bereit war, Panama mehr entgegenzukommen. Nachdem der letzte Hebel gegenüber Panama verloren ging, als klar war, dass ein alternatives Kanalprojekt ausgeschlossen war<sup>35</sup>, sah er nun die Notwendigkeit einer Allianz mit den lateinamerikanischen Staaten, allen voran dem ölfreie Venezuela, die sich mittlerweile für die Sache Panamas einzusetzen begannen.

In den acht Prinzipien des Übereinkommens vom 7. Februar 1974 zwischen Kissinger und Panamas Außenminister Tack wurde u.a. festgelegt, dass die Kanalzone panamaisches Territorium sei, der Kanal an Panama zu einem unbestimmten Zeitpunkt übergeben werde<sup>36</sup>, Panama einen größeren Anteil an den Einnahmen erhalten werde und als Neuerung, dass die panamaische Nationalgarde an der Verteidigung des Kanals beteiligt werden würde. Die US-Streitkräfte strebten für die Militärstützpunkte jedoch eine 40- bis 50jährige Pacht mit Verlängerungsoption an.<sup>37</sup> Weiter offen blieben die Fragen, welche Gebiete der Kanalzone wann

33 Harding, a.a.O., 2001, S. 110.

34 Ebd., S. 111.

35 LaFeber, a.a.O., 1989, S. 143.

36 Evans, a.a.O., 1986, S. 41.

37 LaFeber, a.a.O., 1989, S. 144 f.

an Panama übergeben werden sollten sowie die Dauer der US-Kontrolle über den Kanal. Demgegenüber stand die offizielle Sichtweise, dass der Kanal kein vitales Interesse mehr für die USA darstellte; dem schloss sich auch die militärische Führung an.<sup>38</sup> Ebenso kam man im Verteidigungsministerium zur Erkenntnis, dass man den Kanal weder gegen eine Guerilla-Bewegung noch gegen eine feindliche Bevölkerung dauerhaft verteidigen könne. Eine Position sah selbst in einer Schließung des Kanals keine Bedrohung für die Sicherheit der USA.<sup>39</sup>

Der Widerstand der konservativen Kreise des Senats gegen eine beabsichtigte Übergabe des Kanals an Panama entwickelte sich zu einem Streit um Symbole, gepaart mit einem Bedrohungsszenario. Die Übergabe des Kanals an Panama in welcher Form auch immer wurde als Schädigung des US-Prestiges betrachtet. Der Regierung wurde vorgeworfen, US-Eigentum an ein zweifelhaftes, korruptes und undemokratisches Regime zu verschleudern. Darüber hinaus stand Torrijos' Regime im Verdacht, mit Kuba zu kooperieren und möglicherweise das Land für marxistische Infiltration zu öffnen. Trotz des anfänglichen Widerstandes in der Republikanischen Plattform gegen die Pläne Fords und Kissingers, insbesondere vertreten durch Fords Herausforderer Ronald Reagan, der eine Übergabe des Kanals an Panama rundweg ablehnte, zeichnete sich zum Ende der Debatte 1975/76 ab, dass eine Mehrheit im Kongress und im Senat zumindest der Aufnahme von Verhandlungen auf der Grundlage der Prinzipien Kissingers zustimmen würde. Dies unter der Voraussetzung, dass US-Interessen berücksichtigt würden und<sup>40</sup> mit dem Vorbehalt, dass die USA in Panama bei einer Gefährdung des Kanals ein Interventionsrecht erhielten und zu diesem Zweck eine dauerhafte Präsenz unter US-Recht zu sichern sei. Dennoch wurde die Panamakanalfrage während des Wahlkampfes von 1976 weder ein entscheidender Gegenstand noch gelang es, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen.

Angesichts des realen Bedeutungsverlustes des Panamakanals und des sich abzeichnenden Konsenses versuchte schließlich Präsident Carter, die endgültige Revision der Kanalverträge in Angriff zu nehmen, um die Prinzipien seiner Außenpolitik, die sich an den traditionellen amerikanischen Werten von Freiheit, Demokratie und Selbstbestimmungsrecht orientieren sollte, im Fall Panama anzuwenden.<sup>41</sup> Jedoch mussten von Anfang an Konzessionen an die Konservativen im Kongress und an einen Teil der Militärs in den USA gemacht werden. Galt es doch die militärischen Rechte und Stützpunkte sowie den Sonderstatus der US-Angestellten in der Kanalzone soweit als möglich zu sichern.<sup>42</sup>

38 Ryan, a.a.O., 1977, S. 147 f.

39 Major, a.a.O., 1993, S. 191, 317 f.

40 Vgl. Major, a.a.O., 1993, S. 345.

41 So vertrat nach Hogan Präsident Carter die Position, die Panama-Frage repräsentiere "a philosophy of international relations that had eroded America's prestige and produced the tragedy of Vietnam. He viewed the Canal as a momentum to national chauvinism, misguided interventionism and the perversion of American ideals." Hogan, a.a.O. 1986, S. 13.

42 Major, a.a.O., 346 f.

Andererseits zeigte die panamaische Seite keine Bereitschaft, den USA in Zukunft erneut Sonderrechte einzuräumen. Das Verteidigungsministerium gab schließlich nach. Die Verträge, die über die Übergabe des Kanals 1999 und die Neutralität des Wasserweges ausgearbeitet wurden, wurden am 7. September 1977 unterzeichnet.

Das Vertragswerk bestand aus zwei Teilen mit drei Zusätzen:

Der erste Vertrag mit Gültigkeit bis zum 31.12.1999, 12 Uhr mittags panamaischer Ortszeit, regelte neben den Rechten und Pflichten zum technischen Unterhalt des Kanals die schrittweise Aufstockung und Ausbildung der panamaischen Kanalangestellten, die Zahlungen aus den Einnahmen an Panama bis zur Übergabe des Kanals sowie die gemeinsame Verpflichtung, die Rechte, das Leben und Eigentum der Angestellten der künftigen *Panama Canal Commission*, der zivilen und militärischen Angehörigen der Streitkräfte und ihrer Familien sowie der Geschäftspartner der PCC zu schützen.

Darüber hinaus verpflichteten sich beide Seiten, eventuelle Planungen eines alternativen Wasserweges in gegenseitiger Abstimmung zu erörtern und auf den Bau eines neuen Wasserweges in Panama oder in einem dritten Land für die Dauer der Übergangsphase zu verzichten. Dies schloss auch eventuelle Verhandlungen diesbezüglich ein, außer mit Zustimmung Panamas. Auf militärischer Ebene wurden die gemeinsamen Sicherungsaufgaben und Spielräume der beiden Regierungen geregelt, sowie die Gebiete der Kanalzone festgelegt, die mit Inkrafttreten der Verträge an Panama übergeben,<sup>43</sup> sowie jene, die von den US-Streitkräften bis zur Übergabe an Panama behalten<sup>44</sup> oder gemeinsam genutzt werden sollten.

Die Sicherheit und Verteidigung des Kanals sollte für die Dauer des Vertrages von beiden Ländern sichergestellt werden. Beiden Staaten wurde freigestellt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen bewaffneten Angriff oder andere Gefahren, die die Sicherheit des Kanals oder der durchquerenden Schiffe bedrohten, abzuwehren. Bis 1999 behielten die USA die vorrangige Verantwortung zur Sicherung und Verteidigung des Kanals. Zur Koordination von Eventualitätsplanungen zur Verteidigung und Sicherheit des Kanals durch die Streitkräfte beider Seiten, einschließlich der Planung und Durchführung militärischer Manöver und gemeinsamer militärischen Operationen zur Verteidigung und Sicherheit des Kanals, wurde das paritätisch besetzte *Combined Board* einge-

43 Die Aufgabe der Einrichtung in Fort Gulick waren von besonderem symbolischen Wert, da hier die *School of the Americas* untergebracht war.

44 Ausschließlich von den USA bis zum 31.12. 1999 benutzt wurden Fort Clayton einschließlich der Corozal Military Reservation, Fort Davis mit Dock 45, Fort Sherman, Fort Kobbe/Howard Air Force Base einschließlich Farfan Naval Area, der U.S. Marine-Stützpunkt Rodman, die Kasernen der Marines, der Albrook-Luftwaffenstützpunkt, Galeta Islands mit seinen Abhöreinrichtungen, die Radar und Kommunikationseinrichtungen auf Semaphore Hill, die transisthmische Pipeline der U.S. Navy und das Atlantic General Depot Area.

richtet. Außerdem sicherten die USA zu, den Truppenbestand nach Möglichkeit nicht über die Anzahl der derzeit stationierten Truppen zu erhöhen.

Es wurde erneut festgelegt, dass die US-Streitkräfte ihre Stützpunkte in Panama ausschließlich für die Sicherheit des Kanals benutzen und weder den panamaischen Luftraum verletzen noch die Basen für eventuelle Operationen in der Region verwenden durften.

Der zweite, zeitlich unbefristete Neutralitätsvertrag legt fest, dass der Kanal grundsätzlich neutral ist und bleibt und verpflichtet beide Seiten dafür zu sorgen, dass der Kanal in Kriegs- und Friedenszeiten den Schiffen aller Nationen offenstehen muss.

Vor dem Inkrafttreten der Verträge standen jedoch noch die Volksabstimmung in Panama und die Ratifizierung durch den US-Senat aus. Für beide Seiten ging es um die militärische Sicherung des Kanals und die Rolle der USA hierbei.

So stand dem Streben, das "imperialistische" Image der USA zu überwinden, das Problem gegenüber, in einer vermeintlich vitalen Frage, gegenüber einem fragwürdigen Regime Kompromisse eingehen zu müssen. Vor allem die Frage des Eingriffsrechts am Kanal nach dem Jahr 2000 wurde heftig thematisiert. Carter hatte diesbezüglich US-Sonderrechte in den Vertrag hinein interpretiert, diese wurden jedoch von panamaischer Seite anders ausgelegt.

Die Problematik der Auslegung und die Unzulänglichkeiten bezüglich der Sicherung amerikanischer Interessen, fanden eine vermeintliche Bestätigung durch die Rhetorik von Torrijos und seinem Außenminister Escobar. Escobar bestritt öffentlich das Recht der Vereinigten Staaten, am Panama-Kanal zur Wahrung US-amerikanischer Interessen intervenieren zu können, und vor allem das Nutzungsvorrecht des Kanals für amerikanische Kriegs- und Unterstützungsschiffe.<sup>45</sup> Torrijos wandte sich unmittelbar nach der feierlichen Unterzeichnung der Verträge an Castro und gratulierte diesem zur vorbildlichen Leistung Kubas, sich von der Abhängigkeit der USA befreit zu haben.<sup>46</sup> Gesten dieser Art verstärkten bei den Gegnern des Vertragswerkes den Eindruck, dass Panama nach der Übergabe des Kanals den USA feindlich gegenüber stehenden Mächten eine sichere Basis geben würde.

Erst nach Monaten erbitterter Auseinandersetzungen im amerikanischen Senat und nach der Ergänzung um Zusatzartikel erhielten die Verträge die erforderliche Zweidrittelmehrheit durch den Senat. Der sogenannte "DeConcini"-Zusatz ließ Washington die Option offen, im Falle einer Bedrohung zur Verteidigung des Kanals militärisch einseitig einzugreifen<sup>47</sup>, wobei betont wurde, dass die Ergänzungen nicht dazu dienen sollten, ein weit auslegbares Interventionsrecht der

---

45 Ryan, a.a.O., 1977, S. 158 f.

46 Ryan, a.a.O. 1977, S.164.

47 United States Modifications Incorporated Into the June 1978 Instruments of Ratification (b) Conditions, (1).

USA festzulegen.<sup>48</sup> Ebenso wurde vereinbart, dass es den Vertragsparteien freisteht, über militärische Stützpunkte nach dem Jahr 1999 zu verhandeln.

Neben weiteren Bestimmungen betont der Zusatz des Senates, dass sich aus keinem der Verträge eine Verpflichtung für die USA zu militärischer Hilfe, Sicherheits-, Ausbildungs- oder wirtschaftlicher Unterstützung ableiten lässt.

Einer der größten Kritikpunkte an den Verträgen bestand in der Person und im Regime Torrijos', der sich im übrigen der Diskussion mit dem Kongress stellte. Daher rang Carter auch Torrijos die Zusage ab, in Panama einen nachhaltigen Demokratisierungsprozess einzuleiten, was Carter als Argument für die Ratifizierung benutzen konnte.

Mit der Ratifikation der Verträge gelang es Carter, jede folgende amerikanische Regierung vom Problem des Panamakanals als Beleg für den US-Imperialismus zu befreien. Die Verträge schufen die Voraussetzung für einen schrittweisen Rückzug aus Panama und dennoch die Option, über eine fortgesetzte militärische Präsenz nach Bedarf strategische Interessen zu erhalten. Das Interventionsrecht ließ es den USA offen, im Falle einer Schließung des Kanals einseitig einzugreifen.<sup>49</sup> Damit war vor allem ein defensives Mahnmittel gefunden, das zu einer weiteren Anstrengung zur Sicherung des Kanals zwingen musste.<sup>50</sup> So war dem Interesse der Konservativen genüge getan, trotz der Übergabe des Kanals an Panama in einer Position der Stärke gegenüber dem Kleinstaat zu bleiben.

Andererseits hatte sich gezeigt, dass trotz des faktischen Bedeutungsverlustes des Kanals die Kanalfrage innenpolitisch instrumentalisiert werden konnte, da sie gerade für die Republikanische Plattform nach Vietnam und Watergate zu einem innenpolitischen Katalysator für die Bewertung der Rolle der Vereinigten Staaten in der Weltpolitik geworden war.<sup>51</sup>

Der Erfolg in der Panamafrage wurde jedoch durch Carters außenpolitische Niederlagen völlig verdrängt. Der sandinistische Sieg in Nicaragua im Juli 1979, die inkonsistente Haltung gegenüber El Salvador, die sowjetische Invasion in Afghanistan, die Ausdehnung des sowjetischen Einflusses in Afrika, der Sturz des Shahs 1978 und die Geiselnahme von Teheran, die schließlich im gescheiterten

---

48 Dieser Zusatz zum Zusatz wurde schließlich von DeConcini so anerkannt. Major, a.a.O., 1993, S. 353.

49 LaFeber, a.a.O., 1989, S. 178.

50 Offen blieb die Antwort auf das Problem, dass die USA zwar militärisch eingreifen konnten, aber den Kanal nach völliger Übergabe an Panama nicht mehr verwalten würden (vgl. LaFeber, a.a.O., 1989, S. 182), was indirekt wiederum bedeutete, dass die USA selbst vom Kanal als Wasserstraße soweit als möglich unabhängig sein mussten. Dieses konnte wiederum nicht im Interesse Panamas liegen, denn solange die USA der wichtigste Geldgeber und Garant der Funktionsfähigkeit des Kanals waren, waren auch die wirtschaftlichen Vorteile des Kanals für Panama gesichert. Dieses Problem würde später verstärkt wieder auftauchen.

51 Zit. nach: G. Harvey Summ/Tom Kelly (Hg.): *The Good Neighbours: America, Panama, and the 1977 Canal Treaties*, Athens/Ohio 1988, S. 60.



Befreiungsunternehmen gipfelte, sowie die larmoyante Malaise-Stimmung, die Carter verbreitete, kennzeichneten ein Klima der Schwäche. Daran änderte auch die härtere Gangart der späten Carterschen Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion nichts mehr. Auch der Vertrag von Camp David wurde nicht mehr als Erfolg der Stärke Carters interpretiert.

Aber auch für Omar Torrijos waren die Verträge kein restloser Erfolg. Torrijos konnte eine im Kern günstige Situation so nutzen, dass er die Kanalfrage zu einem Gegenstand internationaler Beachtung werden ließ. Mit der Anerkennung des Eingriffsrechtes der USA konnte keine endgültige vertragliche Befreiung Panamas von jedwedem Zugriff durch die USA erreicht werden. Mit der erzwungenen Akzeptanz der Zusätze zu den Kanalverträgen verlor Torrijos das stärkste verbindende und außenwirksamste Element seiner Politik, nämlich die Übergabe des Kanals gemäß der vollständigen Interessenverwirklichung Panamas zu lösen. Mehr noch war durch die Kanalverträge ein Prozess eingeleitet worden, der Panamas Sonderstatus für die USA reduzierte.

Trotz innen- und außenpolitischer Rückschläge gelang es Torrijos 1979, in den ersten Schritten der demokratischen Öffnung bei den Parlamentswahlen über die Hälfte der Sitze für seinen PRD zu sichern und parallel die *Frente Amplio* zu gründen, um die übrigen Bereiche der Gesellschaft um sich und die Guardia Nacional zu bündeln. Jedoch fanden sich in beiden Organisationen (PRD und Guardia Nacional) sehr starke sozialrevolutionäre Flügel, die mit Kuba und den linksrevolutionären Sandinisten offen sympathisierten. Diese Flügel verfolgten innenpolitisch eine klassenkämpferische Linie gegen die eigene Oligarchie. Ein anderer Teil der Guardia Nacional war weder an einer sozialrevolutionären noch einer nationalistisch-torrijistischen Ideologie interessiert, sondern am eigenen sozialen Aufstieg. Während eine dritte Gruppe aus jenen Teilen bestand, die sich in erster Linie als professionelle Militärs und panamaische Nationalisten verstanden, die weder Wert auf eine Kooperation mit anderen Staaten noch mit den USA legten, mit der Ausnahme der pragmatischen professionellen Zusammenarbeit. Der linkssozialistische Teil des PRD wollte Torrijos als Integrationsfigur des Antiamerikanismus sehen; er setzte auf eine Allianz auch mit den marxistischen Teilen der Sandinisten und auf die fortgesetzten Verbindungen zu Kuba.

Der gescheiterte Versuch von Torrijos, in Nicaragua eine Sonderrolle zu spielen, machte Panamas objektive Schwäche deutlich. Statt als Opfer amerikanischer Hegemonie wurde Panama nun als ein vermeintlicher Helfershelfer der USA wahrgenommen. Am Ende der siebziger und zu Anfang der achtziger Jahre war Panama isoliert und de facto abhängiger von den USA als vorher, vor allem in militärischen Fragen. Hier halfen die USA wiederum die Nationalgarde Panamas durch gemeinsame Manöver und militärische Übungen sowie durch Ausrüstung auf ihre künftigen Aufgaben vorzubereiten, wofür Torrijos mit der Aufstellung neuer Truppenteile die strukturellen Voraussetzungen geschaffen hatte.

So gehörte die Nationalgarde zu den wenigen ausländischen Truppenverbänden, die Luftlandeübungen auf US-Boden durchführen konnten.

Diese Rahmenbedingungen und das Bestreben, eine Sonderrolle im unmittelbaren regionalen Umfeld zu spielen, zeigten Möglichkeiten und Grenzen der Politik eines schwachen Kleinstaates auf. Torrijos wollte einerseits die Souveränität über den Kanal erlangen und andererseits im notwendigen Maß Kontakte zu allen wichtigen Akteuren der Region halten. Zu diesem Zweck hatte er einen eigenen Aufklärungsapparat mit der Hilfe israelischer Berater aufgebaut, dessen Chef Manuel Noriega mit Akribie Informationen über die Vorgänge und Personen in der Region sammelte und verwaltete. Dessen Aufklärungsleistungen und Kenntnisse machten ihn zu einer Größe in der Region, die zwar mit Bedenken beobachtet wurde, mit der aber zu rechnen war.

Der Kleinstaat Panama mit seiner geographischen Lage, mit der Präsenz der US-Streitkräfte, mit seiner Dollarwirtschaft, und mit der sich entwickelnden Kooperation zwischen panamaischen und US-Streitkräften und schließlich mit seinen inneren Verhältnissen, die zumindest im Ansatz eine Demokratisierung andeuteten, bot bei allen Defiziten einiges an Stabilität in einem zerrissenen und - mit der Ausnahme Costa Ricas - von Bürgerkriegen erschütterten Umfeld.

Jedoch brachten in der Spätphase der Regierung Carters und vor allem zu Beginn der Regierung Ronald Reagans insbesondere die Kontakte zu Nicaragua und Kuba Panamas starken Mann in den engeren Kreis der potentiellen Gegner der Vereinigten Staaten im Zuge des auf Zentralamerika ausgedehnten Ost-West Konfliktes.

Angesichts des Widerstandes der republikanischen Plattform gegen Torrijos und die Kanalverträge war es somit nicht ausgeschlossen, dass die Regierung unter Ronald Reagan Schritte unternehmen würde, die Verträge zu revidieren.<sup>52</sup> Jedoch verschwand Panama, von den zentralamerikanischen Konfliktherden in den Hintergrund gedrängt, aus den Schlagzeilen. Tatsächlich entwickelte sich im Verlauf der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine neue Interessen- und Kooperationsgrundlage zwischen den USA und Panama, die vor allem nach dem Tod von Torrijos im Jahr 1981 durch die regionalen Konfliktkonstellationen ein verändertes Profil gewann.

---

52 Dies wurde in den häufig erwähnten Dokumenten von Santa Fe I und II in Erwägung gezogen, was vor allem von antiamerikanischen Kreisen gerne hervorgehoben wird. Allerdings darf man bei der Bewertung dieser Denkschriften, die in erster Linie eine kritische Bestandsaufnahme der Gesamtsituation vor dem Hintergrund der sich entwickelnden innerstaatlichen Konflikte in Zentralamerika und deren potentieller Ausnutzung durch fremde Mächte waren, nicht allzu weit gehen, denn sie waren keine Handlungsanweisung für eine groß angelegte Revisionsstrategie. Vgl. Everardo Bosquez De León: *La Crisis Panameña y el Documento Santa Fe II*. In: *Tareas* 72, (mayo-agosto 1989), S. 67-79. Oscar Ceville: *La Invasion "Just Cause" o la Profecia "Santa Fe II"*. In: *Tareas* 75, (mayo-agosto 1990), S. 3-10.

## 7. Panama in der Ära Reagan und Bush: Das Noriega-Problem<sup>53</sup>

Die Zentralamerikapolitik Reagans war bestimmt von der Abwehr des wachsenden Einflusses der Sowjetunion, via Kuba und Nicaragua. Unter dem Grundsatz "Kein zweites Kuba und kein zweites Vietnam!" setzte Washington unter Vermeidung einer direkten militärischen Intervention darauf, das Regime in Nicaragua mit Wirtschaftssanktionen und durch Unterstützung der Widerstandsbewegung der Contras zu Fall zu bringen, in El Salvador Einfluss auf die Militärs zu nehmen sowie im Umfeld eine diplomatische Allianz der Staaten der Region gegen Nicaragua und den FMLN in El Salvador zu schließen.

Nach einer Interimssphase unter den Chefs der Nationalgarde in der Nachfolge von Torrijos, Flores und Paredes<sup>54</sup>, wurden Panama und seine Streitkräfte, die 1983 unter ihrem neuen Chef Noriega in *Fuerzas de Defensa Panameñas* (englisch mit PDF abgekürzt) umbenannt wurden, in die Auseinandersetzung der Konflikte Zentralamerikas, insbesondere den Bürgerkrieg in El Salvador und in den Kampf gegen die Sandinisten, eingebunden. Noriega erbrachte zwischen 1983 und 1986 besondere Aufklärungs- und Kooperationsleistungen. Die *National Security Agency* (NSA) unterhielt auf den Galeta Islands die größte technische Aufklärungsanlage in der Region und die US-Drogenbekämpfungsbehörde kooperierte mit den PDF. Noriega ließ es zu, dass die US-Basen in der ehemaligen Kanalzone und der panamaische Luftraum entgegen den Vertragsbestimmungen für die Versorgung des salvadorianischen Militärs genutzt wurden; er wirkte an den geheimen Waffenlieferungen an die Contras mit und leistete Unterstützung bei Operationen in Nicaragua. Regulär nahmen die PDF bis 1986 an den gemeinsamen Manövern teil. Und Panama schien im Ansatz den Versprechungen Torrijos' entsprechend eine demokratische Entwicklung zu nehmen. Damit schien 1984 Panama in allen Belangen den sicherheitspolitischen Zielsetzungen der USA zu entsprechen.

Gleichwohl wurde vor dem Hintergrund dieser Leistungen Noriegas antidemokratischer und despotischer Kurs aufmerksam und kritisch verfolgt, wie der offensichtliche Wahlbetrug von 1984 und mehr noch die innenpolitische Krise von 1985 im Zuge der Ermordung eines prominenten Oppositionellen. Jedoch wurde Panama im Vergleich zu den anderen Konfliktherden als geringeres Problem eingestuft und Washington beschränkte sich darauf, Noriega zu warnen, zumal in Panama weder eine linksgerichtete Widerstandsbewegung bestand noch erheblich Menschenrechte verletzt wurden.

---

53 Vgl. hierzu: John Dinges: *Our Man in Panama: How General Noriega Used the United States - And Made Millions in Drugs and Arms*. New York 1990; Frederick Kempe: *Divorcing the Dictator*. New York 1990; Margret Scranton: *The Noriega Years. U.S.-Panamanian Relations 1981-1990*. Boulder 1991; Luis E. Murillo: *The Noriega Mess: The Drugs, the Canal and Why America Invaded*, Berkeley 1995.

54 Paredes wollte 1983 für das Präsidentenamt kandidieren, was jedoch auf den Widerstand des US-Außenministeriums stieß, das nicht wieder einen Militär an der Spitze Panamas sehen wollte.

Mitte 1986 begannen Enthüllungen über Noriegas antidemokratisches Regime, über Waffenlieferungen an El Salvador, Gerüchte über seine Verwicklungen in den Drogenhandel und seine Verwicklung in die Ermordung Hugo Spadaforas von 1985, der an der Seite der Contras gekämpft und sich mit den Sandinisten überworfen hatte, die Aufmerksamkeit der Presse und des Kongresses auf Noriega zu ziehen. Dies blieb jedoch zunächst ohne Wirkung, da die Liberalen im Kongress dahinter einen Versuch der konservativen Kreise vermuteten, die Kanalverträge zu revidieren.

Mit dem Contadora-Friedensprozess, dem Arias-Plan von 1987 und nach dem Ende der Unterstützung der Contras im Zuge der Iran-Contra-Affäre 1986, verfolgte die US-Regierung in der Zentralamerikapolitik unter der Vorgabe, das Sandinistische Regime dennoch zu Fall zu bringen, eine Schwerpunktverlagerung bei Mitteln und Zielsetzungen. Sie setzte nun auf Demokratisierung, den Krieg gegen die Drogen, freie Wahlen und auf Demilitarisierung bzw. Reform der Militärs in El Salvador und Guatemala.<sup>55</sup> Vor diesem Hintergrund wurde Noriega sowohl für die regierungskritische Opposition im Kongress als auch für jene, die in Zentralamerika in einem vermeintlichen Bündnis zwischen linksrevolutionären Bewegungen und dem Drogenhandel eine Bedrohung für die US-Sicherheit sahen, zu einem Angriffspunkt. Da zusätzlich im Vergleich zur kommunistischen Bedrohung ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die Bedrohung durch Drogen als größeres Sicherheitsproblem perzipiert wurde, wurde Noriega für beide Lager im Kongress zum Symbol für die fehlgeleitete Zentralamerikapolitik.

Noriega konnte darüber hinaus die innenpolitische Stabilität Panamas ab Mitte 1987 immer weniger gewährleisten, nachdem sich der zweite Mann in der PDF-Führung gegen ihn stellte und er im Zuge des wachsenden Widerstands der panamaischen Opposition immer mehr mit Repression und mit immer weniger Rückhalt in der Bevölkerung seine Macht ausübte.

Nachdem im Juni 1987 die US-Botschaft von einer protestierenden Menge angegriffen wurde, verfolgte die US-Regierung bis Oktober 1989 das Ziel, Noriega zum Rücktritt zu drängen, was aber in erster Linie von den Panamaern selbst bewerkstelligt werden sollte. Zwischen 1987 und März 1988 verhängten die USA stufenweise beschränkte wirtschaftliche Sanktionen gegen das Regime. Eine gewisse Dynamik stellte sich ein, als im Februar 1988 Anklagen in Tampa und Miami gegen Noriega wegen Drogenhandels und organisierter Kriminalität erhoben wurden. Gleichwohl lehnte das Verteidigungsministerium es ab, zwischen 1988 und 1989 in Ergänzung zu den Wirtschaftssanktionen militärische oder geheimdienstliche Mittel gegen Noriega einzusetzen. Das Risiko, durch ein massives Vorgehen gegen Noriega die Sicherheit des Kanals, vor allem der US-Bürger und aller Kanalangestellten, zu gefährden, wurde im Vergleich zur tat-

---

55 Margret Scranton, *The Noriega Years*, 1991, S. 360; Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator*, 1990, S. 460.

sächlichen Bedrohung, die von Noriega und seinen PDF ausging, als zu hoch angesehen, zumal keine Alternativen in der Führung der PDF ausgemacht werden konnten, vor allem nach den Säuberungen nach dem gescheiterten Miniputsch gegen Noriega am 18. März 1988. Die Lösung, Noriega die Aufgabe der Anklagen gegen seinen Rücktritt anzubieten, wurde aus innenpolitischen Gründen Ende Mai 1988 verworfen.

Entsprechend der Vorgabe, Demokratisierung in der Region durchzusetzen, setzte Washington auf die Mai-Wahlen von 1989 als Möglichkeit, das Regime Noriegas zu beenden. Dabei wurde im Vorfeld die Opposition um den Präsidentschaftskandidaten Endara und seine Koalitionspartner Ford und Calderón unterstützt. Trotz massiver Eingriffe und Manipulationsversuche Noriegas unter den Augen internationaler Beobachter unter der Leitung Jimmy Carters, stimmten bei der Wahl selbst PDF-Angehörige gegen Noriegas Kandidaten. Angesichts einer drohenden Niederlage ließ Noriega die Wahlen annullieren. Ein blutüberströmter Endara und ein erschossener Leibwächter Fords rundeten das Bild ab. Die USA reagierten danach erstmals mit der Einheit von Mitteln und Zielen. Präsident Bush ordnete unter anderem im Verlauf des Sommers die Evakuierung von US-Bürgern an, die Truppenstärke wurde erhöht, der Kommandeur des Südkommandos, der als zu vorsichtig galt, wurde abgelöst und die PDF zum offenen Widerstand gegen Noriega aufgerufen. Bush versicherte der panamaischen Bevölkerung die Solidarität der USA, auch wenn Noriega grundsätzlich kein Problem der USA sei. In den folgenden Wochen folgten gestiegene Manöver. Eine OAS-Mission zur Vermittlung verlief im Sande, die OAS schrieb beiden Seiten fehlenden Willen zu Verhandlungen zu und die Spannungen stiegen. Am 3. Oktober 1989 scheiterte ein Putschversuch von Offizieren aus dem engeren Umfeld Noriegas. Die US-Truppen schritten während des Aufstandes, der nur wenige Stunden dauerte, nicht auf Seiten der Aufständischen ein, da sie erstens keine Order hatten, dies zu tun, und da sie zweitens nicht wussten, ob die Putschisten waren, was sie vorgaben. Erst nach der Niederschlagung des Aufstands war man wirklich sicher, dass die Aufständischen Noriega in ihrer Gewalt gehabt hatten. Darüber hinaus kamen von den Aufständischen weder Zeichen, dass sie Noriega ausliefern wollten, noch gaben sie ein Bekenntnis zur Demokratie ab. Ein weiterer wichtiger Punkt war sicherlich, dass das Südkommando dabei war, die Eventualitäten einer möglichen Intervention vorzubereiten, sowie die mangelnde Aufklärung innerhalb der PDF über den Hintergrund der Aufständischen.<sup>56</sup>

Auf den Putschversuch folgte eine Säuberung der PDF, denen Noriega nicht mehr trauen konnte. Daher setzte er verstärkt auf die paramilitärischen *Batallones de Dignidad*, die mit kubanischer Unterstützung seit 1988 aufgebaut wurden, und schürte die antiamerikanische Stimmung. In Washington stellte die Regierung nun eine gesteigerte Bedrohung für US-Bürger fest. Presse und Kongress bereite-

---

56 United States Senate: 1989 Events in Panama, Joint Hearings before the Committee on Armed Services and the Select Committee on Intelligence. United States Senate. October 6 and 17; December 22, 1989, Washington D.C. 1990, S. 2 f.

ten durch heftige Kritik an der passiven Haltung der Regierung den Boden für weitere Maßnahmen. Der Senat hob im Oktober den *Assassin ban* auf. Die militärischen Aktionen des Südkommandos wurden intensiviert. Es bestand auf höchster Entscheidungsebene Konsens, Noriega mit militärischen Mitteln abzusetzen, die panamaischen Streitkräfte zu reformieren und eine zivile, von den Militärs unabhängige Regierung einzusetzen, wobei das Außenministerium im November 1989 klar machte, dass man im Falle eines Wechsels nicht allzu viel von einer neuen Regierung in Panama erwarten dürfe und dass man auf keinen Fall die Kanalverträge in Frage stellen wolle.<sup>57</sup>

Noriega war im Oktober 1989 isoliert. Weder für Nicaragua, das angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage dringend die Sympathien des US-Kongresses benötigte, noch für das geschwächte Kuba, das keine offene Unterstützung mehr geben konnte, hätte sich aus einer Unterstützung für Noriega ein Nutzen ergeben.

Auf der anderen Seite hatten die US-Streitkräfte alle Vorbereitungen für eine Intervention getroffen; der hierfür notwendige innenpolitische Konsens bestand in den USA. Darüber hinaus konnte die Administration es angesichts der vertraglich festgelegten Übernahme des Vorsizes der Kanalkommission ab 1990 durch Panama nicht zulassen, diese Position an einen von der amtierenden panamaischen Regierung bestimmten Kandidaten zu übergeben. Weiter lag das Land wirtschaftlich nach über einem Jahr Sanktionen am Boden. Die PDF hatten längst ihre Rolle als stabilisierende Ordnungsmacht verloren. Aufgrund der potenziell dauerhaften Konkurrenz zwischen PDF und *Batallones de Dignidad* drohte Panama in Anarchie zu verfallen. Darüber hinaus konnte sich die US-Regierung nach den Wahlen von 1989 aus strategischen Gründen nicht mehr mit Noriega arrangieren. Da für das sandinistische Regime weiterhin die Linie verfolgt wurde, dass es auf keinen Fall überleben dürfe, und in Washington erwartet wurde, dass die Sandinisten keine Wahlniederlage akzeptieren würden, wäre es genau das falsche Signal gewesen, Noriega gewähren zu lassen.

Andererseits stand außer Zweifel, dass sich die Situation in Panama zunehmend zuzuspitzen begann und die Möglichkeiten, sich auf eventuelle Angriffe der USA vorbereiten zu können, für Noriega jeden Tag stiegen. Der letzte Trumpf Noriegas war das Chaos.

So waren weder der Tod eines US-Marineleutnants am 15. Dezember 1989, der beim Versuch, mit seinem Fahrzeug eine Straßensperre zu durchbrechen, erschossen wurde, und dessen Begleiter von PDF-Angehörigen festgenommen, verhört und misshandelt wurden, noch die Ankündigung Noriegas, dass sich Panama im Kriegszustand mit den USA befinde, ausreichende Gründe für die Invasion nach dem Selbstverteidigungsrecht, sondern nur der letzte Auslöser.

---

57 Strategic Importance of the Panama Canal, Hearing before the Committee of Merchant Marine and Fisheries, 2.11.1989. Washington D.C. 1990, S. 14.



Am 19. Dezember 1989 gab Präsident Bush den Befehl, *Operation Just Cause* mit 24.000 Soldaten durchzuführen, um den Kanal zu sichern, US-Bürger zu schützen, Noriega zu verhaften und der Demokratie in Panama den Weg zu bereiten. Kurz vor der Invasion wurden die vermeintlichen Sieger der Mai-Wahlen in Panama als Regierung auf Albrook Air Base eingeschworen.

Während die eigentlichen Kampfhandlungen relativ schnell beendet waren, dauerten die Stabilisierungsoperationen erheblich länger.<sup>58</sup> Da die PDF Militär und Polizei gleichermaßen stellten, brach mit dem Widerstand auch die öffentliche Ordnung zusammen und es entstand ein dreitägiges Sicherheitsvakuum mit Plünderungen und Brandschatzungen. Die Invasion kostete so nicht nur 390 Panamaern und 23 US-Soldaten das Leben, sondern zusätzlich zu den Kriegsschäden - das Armenviertel *El Chorillo*, in dem sich das Hauptquartier der PDF befand, brannte ab - entstand ein auf 500 Millionen US-\$ geschätzter materieller Schaden.<sup>59</sup>

Abgemildert wurden die negativen Auswirkungen dadurch, dass während der Vorbereitung der militärischen Intervention wie während des gesamten Konfliktes zu beobachten war, dass die Mehrheit der Panamaer ein Ende der Herrschaft Noriegas wünschte.

Mit Noriegas Verhaftung am 5. Januar 1990 erklärte Präsident Bush die vier Ziele der Intervention als erreicht.<sup>60</sup> Noriega war bis zum Zwischenfall vom 15. Dezember 1989 eine Belastung für die USA, aber keine sicherheitspolitische Bedrohung, zumal er sich bis zu diesem Zeitpunkt davor zurückgehalten hatte, vitale Interessen der USA zu verletzen. Das diffuse Gefährdungspotential Noriegas war keine Grundlage, um das Entscheidungssystem der USA zu einer Einheit von Zielen und Mitteln zu bewegen. Panama war im größeren Zusammenhang sekundär geworden. Die auf dem Spiel stehenden defensiven Interessen waren kein Grund, eine weitere Front in Zentralamerika zu errichten. Noriega spielte sowohl als Kooperationspartner als auch als Bedrohungsfaktor, sowohl militärisch als in der Drogenfrage wie auch als Brückenkopf für andere, den USA feindlich gegenüber stehende Staaten, eine bestenfalls nachgeordnete Rolle. Die Bedrohung entstand aus dem Problem der erodierenden innenpolitischen Stabilität Panamas, was von US-Seite mit niedrigem Profil und geringer Aufmerksamkeit behandelt werden konnte. Noriega konnte weder die Kanalfrage noch den Antiamerikanismus instrumentalisieren. Er war seit 1988 vom Rest Lateinamerikas diplomatisch isoliert. In der Wahrnehmung eines Großteils der Bevölkerung Panamas war Noriega ein Geschöpf der USA.

---

58 Richard H. Shultz, Jr: The Post-Conflict Use of Military Forces: Lessons from Panama, 1989-91, in: The Journal of Strategic Studies, Vol.16 (1993) 2, S. 153.

59 In den Planungen zu *Operation Just Cause* wurden die zivil-militärischen Operationen weitgehend nicht berücksichtigt, ein Besatzungsregime wurde im Gegensatz zu Woerners Eventualitätsplanungen nicht ins Auge gefasst, so dass ein Sicherheitsvakuum in Panama entstand, mit Plünderungen und Brandschatzungen.

60 Noriega wurde 1992 in Florida zu einer langjährigen Gefängnisstrafe verurteilt.

Noriega hatte somit die Qualität eines eher zweitklassigen Diktators, dessen in sich erschüttertes Regime am Ende nur im Zusammenhang mit der regionalen Konstellation als Testfall für die Entschlossenheit der USA Bedeutung erhielt. Innersystemisch war Panama ein Testfall der seit Anfang der achtziger Jahre zwischen Nationalem Sicherheitsrat, Verteidigungs- und Außenministerium schwelenden und in der Weinberger/Shultz-Debatte kulminierenden Auseinandersetzung über die Führungsrolle in der Außenpolitik und die Bestimmung über die Bedingungen des Einsatzes von Streitkräften als Mittel der Außenpolitik. Dieser Dissens wurde erst unter der Bush-Administration gelöst. Und die Panamapolitik war ein Testfall für den nach der Überwindung der Zerwürfnisse zwischen Kongress und Regierung über die Zentralamerikapolitik der Reagan-Ära neu gewonnenen Konsens.

Die Panamapolitik der USA unter der Bush-Administration war somit Teil eines vom Kongress durch konkludentes Handeln unterstützten, offensiven Rückzugs aus dem Engagement in Zentralamerika. Umgekehrt war es der Präsenz und den vitalen Restinteressen der USA zuzuschreiben, dass ein letztlich auch militärisches Engagement Panama davor bewahrte, als Staat zu zerfallen und in einem Bürgerkrieg zu versinken, mit einem *spill-over*-Effekt etwa auf Costa Rica, der sich bereits angedeutet hatte.

In der Folge können daher ab *Operation Just Cause* der eigene Rückzug aus Panama und die Kooperation Panamas in der Bekämpfung von Drogenhandel und Geldwäsche als die sicherheitspolitischen Interessen der USA gewertet werden.

## **8. Entmilitarisierung und Rückzug aus Panama**

Da die USA *Operation Just Cause* unter das Prinzip "Liberation not Occupation" gestellt hatten, hatten die US-Streitkräfte zwar die Kampfhandlungen sorgfältig geplant, aber die Stabilisierungsoperationen vernachlässigt. Ein vorübergehendes Besatzungsregime war nicht vorgesehen. Der Einsatz der US-Streitkräfte für die innere Sicherheit wurde auf ein Minimum beschränkt. Vielmehr ging man dazu über, neue Sicherheitskräfte in Panama aufzubauen, wobei unklar war, ob der Aufbau neuer Streitkräfte oder einer nationalen Polizei angestrebt wurde.<sup>61</sup>

Die Entscheidung fiel für demilitarisierte Polizeikräfte, die künftig der zivilen Regierung unterstellt werden sollten. Damit wurde das Militärregime und auch der politische Sonderstatus der panamaischen Polizei und Streitkräfte beendet, was auch bedeutete, dass die Sonderbeziehungen zwischen den US-Streitkräften und dem Sicherheitsapparat beendet werden sollten. Die in den ersten Monaten starke Rolle der US-Streitkräfte bei der Ausbildungsunterstützung der neuen

61 Vgl. John Fishel: *Civil Military Operations in the New World, Panama: The Fog of Peace*. Westport u. London 1997, S. 17-123.

panamaischen Polizei wurde zurückgefahren und die Kooperation in die Hände des Justizministeriums gelegt. Mehr noch gab Bush nach den ersten Ankündigungen für eine Soforthilfe zur Stabilisierung des Landes und der Regierung alle Aktivitäten zurück an die Arbeitsebene und überließ die Verhandlungen über die weitere Hilfe dem Kongress.

In der Folge hielt sich die US-Regierung von einer intensiven Kooperation mit der nicht legitimierten Regierung Endara zurück.<sup>62</sup> Mit Ende des Kalten Krieges war Washington bemüht, in der Region die prioritären Interessen - wie die Kooperation mit Mexiko - weiter zu vertiefen und auf alles zu verzichten, was den Eindruck erweckt hätte, die von Washington gestützte Regierung sei ein Instrument, Panamas Abhängigkeit erneut zu zementieren. Für die Regierung Endara galt das Gleiche aus umgekehrter Perspektive.

Instabilitäten Panamas in Kauf nehmend und in erster Linie an der Kooperation Panamas in der Drogenbekämpfung und der Bekämpfung der Geldwäsche interessiert, banden die USA ihre Wirtschaftshilfe<sup>63</sup> und vor allem die Freigabe der während der Sanktionen eingefrorenen Gelder an den Abschluss eines entsprechenden Vertrages mit dem Ziel, Panamas liberale Banken- und Unternehmensgesetze zu öffnen. Ein solcher Vertrag wurde im Mai 1991 unterzeichnet, jedoch erst 1995 ratifiziert.

Unter erweiterten sicherheitspolitischen Gesichtspunkten wandelte sich somit das Interesse an Panama endgültig in Richtung auf die Drogenbekämpfung: Nicht mehr die Fragen der Sicherheit und der Funktion des Kanals standen im Mittelpunkt, sondern die Rolle Panamas in der Geldwäsche.

Andererseits wurde weder von den interessierten Kreisen in den USA noch in Panama übersehen, dass Panama die materielle Aufmerksamkeit durch die USA nur aufgrund der Tatsache erhielt, dass es immer noch ein erhebliches Truppenkontingent und operativ wertvolle militärische Einrichtungen beherbergte. So wurde ab 1990 der baldige Abzug des Südkommandos aus Panama und damit die stufenweise Entmilitarisierung der Beziehungen zu Panama ins Auge gefasst. An die Stelle der Diskussionen um die militärisch-strategische und operative Bedeutung einer fortgesetzten Präsenz der USA traten in erster Linie ökonomische Argumente.<sup>64</sup> Ein rascher Abzug zumindest des Südkommandos aus Panama sollte

---

62 Richard Millet: *The Aftermath of Intervention: Panama 1990*, in: *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 32 (1990) 1, S. 4; S.13.

63 Am 26. April 1990 bewilligte das Repräsentantenhaus das 500 Mio. Dollar- Paket, allerdings reduziert um 80 Mio. Bush hatte sich persönlich beim Senat für das Anliegen Panamas eingesetzt. Der Senat stimmte zu, allerdings mit Auflagen. 130 Mio. Dollar waren für die Gläubigerbanken bestimmt und 114 Mio. Dollar (die aber erst später ankamen) für den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur. Weiter waren 84 Mio. Dollar des 114 Mio. Dollar-Paketes an den Abschluß eines „Mutual Legal Assistance Treaty“ gebunden.

64 Die Argumente für einen Verbleib der US-Streitkräfte, die allerdings auf 5.000 Soldaten beschränkt werden sollten, besagten, dass angesichts der Schwäche der panamaischen

belegen, dass die USA kein Interesse an der Fortsetzung der US-Hegemonie über Panama und die Region hatten.<sup>65</sup> Ein Sachargument war, dass sich das Personal von SOUTHCOM ganz auf die gesamtregionalen Aufgaben konzentrieren könnte.<sup>66</sup>

Dennoch wurde auf Drängen des Kongresses am 5. Dezember 1991, auf der Grundlage eines Arbeitspapiers des *National Security Council* vom Januar 1991, das Außenministerium autorisiert, Verhandlungen mit der panamaischen Regierung über eine fortgesetzte Nutzung der US-Basen in Panama zu führen - im Gespräch waren dabei vor allem Howard Air Force Base, Fort Kobbe und Rodman Naval Station.<sup>67</sup> Diese Verhandlungen wurden während der Bush-Regierung nur vorbereitet und erst mit der ersten wirklich demokratisch gewählten und damit legitimierten Regierung Panamas unter Pérez Balladares begonnen, wobei von Beginn an sowohl die Fragen der Pacht als auch der Dekontamination der Stützpunkte Probleme darstellten. Noch bevor die formalen Verhandlungen durch eine interministerielle Arbeitsgruppe aufgenommen wurden, erklärte ein Sprecher der Streitkräfte öffentlich, die USA würden für die Basen keine Pacht zahlen, was sich wiederum nicht mit der Grundsatzforderung der Panamaer vereinbaren ließ. Präsident Balladares machte im Juni 1995 seinerseits ein Angebot, ein Internationales Drogenbekämpfungszentrum (*Multilateral Counternarcotics Center*) auf Howard Air Force Base einzurichten. Die US-Streitkräfte würden dieses ungehindert und pachtfrei nutzen können, allerdings gemeinsam mit Personal anderer Nationen der Region. Auf der Grundlage dieses Vorschlages wurde ein Konzept für das MCC als zivile Einrichtung mit zwei Hauptfunktionen ausgearbeitet, nämlich erstens als Informationszentrum zur Auswertung von Informationen über Drogenhandel und drogenbezogene Kriminalität, und zweitens als Ausbildungseinrichtung für die Drogenbekämpfung.

---

Sicherheitskräfte und der Weigerung der panamaischen Regierung, eine neue Armee aufzustellen, nur mit einer militärischen US-Präsenz die Neutralität des Kanals verteidigt werden könne. Aus panamaischer Sicht argumentierten die Befürworter einer fortgesetzten Präsenz in erster Linie aus ökonomischen Gründen, denn die US-Streitkräfte sorgten für einen erheblichen Teil des Bruttoinlandsproduktes. 6.000 Panamaer arbeiteten für die US-Streitkräfte, und die Soldaten selbst trugen zu einem Umsatz in der Größenordnung zwischen 200 und 700 Mio. US-\$ bei. Widerstände gegen eine fortgesetzte Präsenz fanden sich bei all jenen, welche die Symbolkraft des Abzuges als Zeichen des Neuanfangs für Panama werteten.

65 "It would emphasize the U.S. commitment not to intervene in the internal affairs of Panama because we are dealing with an independent country." In: United States. Congress. House. Committee on Government Operations. U.S. assistance efforts in Panama. Washington 1992, S. 135.

66 "Moreover it would concentrate on the removal of SOUTHCOM total responsibility or policy execution in the hands of the U.S. Ambassador and remove the impression that the real power still resides in the military." (Ebd.)

67 Mark Sullivan: Panama-US Relations: Issues for Congress, Congressional Research Service Issue Brief, Updated May 5, 1992, S. 10.

Das Personal der USA hätte seinen Beitrag durch Spezialisten wie Piloten, Techniker, Radar- und Kommunikationsexperten leisten können. Um dies zu unterstützen, hätten US-Truppen weiterhin Zugang zum an Howard Air Force Base angrenzenden Fort Kobbe behalten und die Hafenanlage der Rodman Naval Base nutzen können. Nach diesem Plan wären im MCC dauerhaft 2.500 Soldaten stationiert worden. Entsprechende Verhandlungen wurden auf der Botschaferebene ab September 1996 mit der Rückendeckung der Regierung und des Senats der USA geführt. Im Dezember 1997 hatte man sich im Grundsatz darauf geeinigt, Howard Air Force Base auf zwölf Jahre als Basis für die Drogenbekämpfung zu nutzen, einschließlich aller Ausbildungseinrichtungen und der Möglichkeit, als logistischer Ausgangspunkt für andere militärische Übungen in Südamerika sowie für Operationen zur Unterstützung der Botschaften und Konsulate der Region, wie Such- und Rettungsaktionen, zu dienen.<sup>68</sup>

Die Einigung zwischen den Botschaftern war aber von panamaischer Seite weder mit der Regierung und vor allem nicht mit dem PRD abgestimmt worden. Balladares konnte in dieser Frage keinen innenpolitischen Konsens erzielen, vor allem weil der Nachfolger des 1995 verstorbenen Außenministers Lewis Galindo gegen das Projekt war und eine antiamerikanischere Haltung einnahm. Im März 1998 wurden die von der panamaischen Seite vorgelegten Anpassungen verhandelt. Die wichtigsten Forderungen bezogen sich auf die ausschließliche Nutzung des MCC für Drogenbekämpfungsaktivitäten und die Rücknahme einiger Zusagen bezüglich der Beschaffenheit des Lebensumfeldes, der Wohnungen und Freizeiteinrichtungen für die US-Truppen und ihre Familien. Der dritte Punkt war die Nutzungsbeschränkung auf drei Jahre. Diesen Beschränkungen hätten die USA noch zugestimmt, aber es wurde gegenüber Panama deutlich gemacht, dass man den so modifizierten Vertrag auf keinen Fall neu verhandeln würde.

Balladares waren jedoch im Sommer 1998 die Hände gebunden. Er stand vor einem Referendum, das ihm die Wiederwahl ermöglichen sollte, und war mittlerweile in Panama aufgrund seines selbstherrlichen Stils wie auch seiner rigiden neoliberalen Wirtschaftspolitik unbeliebt. Es war ihm nicht gelungen, Befürworter und Gegner der neuen Vereinbarungen zu einen. Er verlor sein Referendum, und am 24. September 1998 wurde in einem gemeinsamen Kommuniqué das Scheitern des Bemühens um die Einrichtung des MCC bekannt gegeben.<sup>69</sup>

Allerdings setzten sich weder Präsident Clinton noch das Außenministerium noch das Verteidigungsministerium noch der Senat trotz der langwierigen Verhandlungen mit größerer Leidenschaft für das Projekt oder eine anders geartete fortgesetzte US-Präsenz in Panama ein.

---

68 Dieses erweiterte Nutzungsprofil war vom US-Außenministerium gefordert worden, da sich ansonsten vor dem Kongress die Kosten für Stationierung und Unterhalt des MCC nicht hätten begründen lassen.

69 Mark Falcoff: *Panama's Canal. What Happens When the United States Gives a Small Country What it Wants*. Washington D.C. 1998, S. 85-96.

In der Tat war es nur ein kleiner Kreis von Senatoren, Abgeordneten und Militärs, der sich entschiedener für eine fortgesetzte Präsenz in Panama aussprach. Die Wirkung war entsprechend schwach und hatte keinen Einfluss auf die Erfüllung der Verträge und den kompletten Rückzug der US-Streitkräfte aus Panama. Vielmehr galt, dass die militärische Präsenz in Panama zwar von operativem und taktischen Vorteil für die Streitkräfte und die Kommunikation mit der Region sein würde und einen stabilisierenden Effekt für die Region, als Zeichen fortgesetzten Interesses an dieser, haben könnte, dass aber der Panamakanal selbst kein vitales Interesse mehr darstellte.<sup>70</sup>

Tatsächlich hatte sich, aus Sicht der USA, Panama als operativer Fixpunkt in der regionalen Politik aufgehoben, um so mehr, als eine kostengünstige Alternative durch die *Forward Operating Locations* (FOL) gefunden wurde.<sup>71</sup> Solche Verträge wurden noch im Frühjahr 1999 mit den Niederlanden (für Curaçao und Aruba auf den Antillen) sowie mit Ecuador für Manta geschlossen.<sup>72</sup> Als die FOL auf Curaçao am 7.5.1999 in Betrieb genommen wurde, wurde auch Howard Air Force Base als letzter US-Militärstützpunkt in Panama geschlossen.

Gleichzeitig wurden Bedenken geäußert, ob Panama in der Lage sein werde, die Sicherheit des Kanals zu gewährleisten. Im Juni 1999 wurde die Frage der Bedrohung Panamas durch einsickernde Guerilleros der FARC aus Kolumbien vom Chef des Südkommandos in Miami wieder thematisiert. Auch die Präsenz einer großen Firma aus Hong Kong sowohl in den Atlantik- als auch den Pazifikhäfen Panamas wurde in den USA durchaus kritisch beobachtet. Beides konnte jedoch nicht als Grund ins Spiel gebracht werden, eine erneute militärische Präsenz der USA in Panama zu erwägen.<sup>73</sup>

Auf panamaischer Seite konnte es sich die Regierung Moscoso wie schon die Regierung Balladares nicht leisten, für einen Verbleib der US-Stützpunkte einzutreten. Nachdem von den USA auch mit El Salvador Ende März 2000 ein ähnliches Abkommen wie mit Ecuador geschlossen wurde, ist die Wahrscheinlichkeit, dass mit Panama neue Verhandlungen aufgenommen werden, sowieso äußerst gering.

---

70 Ebd. S. 53ff.

71 Dies war ein gemeinsamer Plan des Pentagon und des Südkommandos. Logistische und operative Unterstützung für Antidrogenoperationen, die vom Verteidigungsministerium, der *Drug Enforcement Administration*, der Küstenwache und dem Zoll durchgeführt wurden, konnte ebenso durch die Nutzung von Flughäfen und entsprechenden Einrichtungen in einigen ausgewählten Ländern geleistet werden.

72 Die Stärke des permanent stationierten Personals auf diesen Einrichtungen liegt bei 8 bis 15 Personen; bei Bedarf können die Mannschaften auf bis zu 300 Personen aufgestockt werden, um die Operationen aus der Luft zu unterstützen. D.h., die FOLs sind weder permanente Stützpunkte noch sind sie ausschließlich für die Streitkräfte gedacht, sondern sie können flexibel von allen Stellen, die an der Bekämpfung des Drogenhandels aus der Luft teilnehmen, genutzt werden; vor allem sind sie auch für multinationale Einsätze ausgelegt.

73 Mark Sullivan und M. Angeles Villareal: Panama-U.S. Relations. Congressional Research Service Issue Brief for Congress. Updated March 26, 2001.



Mit dieser Lösung haben sich die USA von der Abhängigkeit von Panama als permanentem Stützpunkt und den Belastungen, die sich daraus ergeben, befreit, wenn auch nicht von der grundsätzlichen Verpflichtung, den Kanal verteidigen zu müssen, wobei sich die USA das Maß der Aktionen aussuchen können. An der nachrangigen Bedeutung Panamas haben weder die taktische Einbindung Panamas in die Abwehrmaßnahmen des *Plan Colombia* noch die Perzeption Panamas als Ort für Geldwäsche, als Knotenpunkt für den Drogenschmuggel oder die partiell ausgemachten Cocapflanzungen im Dschungel von Darién etwas geändert.

## 9. Zusammenfassung

Der Panamakanal erfüllte als sicherheitspolitischer Faktor seine Funktion, Bedrohungen abzuwehren, nur bis zum Zweiten Weltkrieg. Bereits während des Zweiten Weltkrieges verlor der Kanal seine vitale militärisch-strategische Bedeutung. Der Eintritt in das atomare Zeitalter, der Aufbau der vier großen US-Flotten, deren Kern jeweils die Flugzeugträger bildeten, die ebenso wie die größeren Schlachtschiffe die Schleusen des Kanals nicht passieren können,<sup>74</sup> sowie der zunehmende Aufwand, den Kanal zu verteidigen, reduzierten die Rolle des Kanals ab den fünfziger Jahren auf logistische Funktionen. Durch den Bau von transkontinentalen Verbindungswegen in den USA schwand der globalstrategische Wert des Kanals, was nur teilweise vom sicherheitspolitischen Derivatsnutzen der US-Basen am Kanal in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren aufgefangen wurde.

Gleichzeitig konnte durch die verzögerte Änderung des Kanalregimes die Rolle der USA von Regierung und Gesellschaft des Kleinstaates Panama vor allem für innenpolitische Zwecke mit außenpolitischer Ausstrahlung instrumentalisiert werden. Gerade hierdurch aber gewannen die defensiven Interessen der USA an Bedeutung, und ab der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre stellte sich die Frage nach der Zukunft des Kanalregimes und der dauerhaften Präsenz der USA in Panama.

Parallel zum Verlust des militärisch-strategischen Wertes des Kanals stieg ab den dreißiger Jahren das US-Interesse an der innenpolitischen Stabilität und Kooperationsbereitschaft Panamas. Dies wurde zu einem Widerspruch in sich, da jede panamaische Regierung, wollte sie innenpolitisch akzeptiert sein, gegen die Aufrechterhaltung bzw. für die schrittweise Rückführung der US-Präsenz in Panama eintreten musste, ohne gleichzeitig eine antagonistische Gegnerschaft zu den USA aufbauen zu können. Die mehr oder weniger ausgeprägte antiamerikanische Haltung aller panamaischen Regierungen unterschied sich nur im Grad der Rhetorik und der Verhandlungsbereitschaft.

Da der traditionelle, durch die Abgrenzung von den USA determinierte Nationalismus von den bürgerlichen Kräften getragen wurde, setzten die USA nach

---

74 Schoultz, a.a.O., S. 194f.

dem Ende des Protektorats auf die Kooperation mit den panamaischen Sicherheitskräften als Stabilisierungsfaktor zur Abwehr der internationalen und regionalen Bedrohungen. Dies ging einher mit einem Wandel der Bedeutung der militärischen Präsenz der USA. Im Zuge der kubanischen Revolution mit ihrer Signalfunktion für die lateinamerikanischen Emanzipationsbestrebungen dienten die militärische Präsenz und die militärischen Einrichtungen der USA nicht nur dem Schutz des Kanals, sondern als defensive Ausgangsbasis zur Machtprojektion sowie in Verbindung mit anderen Einrichtungen der Region als vorgegebener Aufklärungsposten.

Von diesem Bedeutungsverlust blieb jedoch der symbolische Wert des Kanals unberührt. Obwohl seit den fünfziger Jahren der Kanal nicht mehr als vital wichtig für die Sicherheit der USA und als immer schwerer zu verteidigen galt, waren die innenpolitischen Widerstände gegen eine Übergabe des Kanals an Panama groß genug, um dies bis 1979 zu verhindern. Panama und die Welt durften nicht den Eindruck erhalten, dass die USA an diesem historisch bedeutsamen Ort ohne Bedingungen einem Kleinstaat nachgaben.

Eine erneuerte operative Bedeutung erhielt Panama in den achtziger Jahren in Zusammenhang mit den regionalen Konflikten Zentralamerikas und dem Krieg gegen die Drogen. Während die USA bis Mitte 1987 auf die Kooperation mit den panamaischen Sicherheitskräften setzten, wandelte sich im Zeichen der Akzentverschiebung auf Demokratisierung auch die Haltung gegenüber dem Regime Noriegas, der innenpolitisch nachgerade zum Synonym für die Fehlentwicklungen der ideologisch geleiteten Zentralamerikapolitik der Reagan-Administration wurde.

Erst nachdem das Noriega-Regime einen demokratischen Wechsel verhinderte und durch eine drohende innenpolitische Anarchisierung zur Diskreditierung der USA beizutragen vermochte und schließlich vitale Interessen der USA bedroht wurden, beendeten die USA mit dem notwendigen innenpolitischen Rückhalt die Militärherrschaft in Panama.

Mit dem zurückhaltenden Engagement der US-Politik in der Folge der Intervention und dem Ende der US-Präsenz in Panama beseitigten die USA das Paradoxon, dass der Kleinstaat Panama aus der Aufmerksamkeit durch die USA seinen Sonderstatus als internationales Symbol für ein durch die USA in seiner Souveränität beeinträchtigtes, unterdrücktes kleines Land als seinen wichtigsten integrierenden Faktor bezog. Der Abzug der US-Streitkräfte und die Übergabe des Kanals an Panama bedeutete somit nicht nur das Ende von Panamas Abhängigkeit von den USA, sondern auch, dass sich die USA von einem sicherheitspolitisch längst sekundären, aber überproportional Kräfte bindenden Faktor lösen konnten.

Im Falle einer Bedrohung der Sicherheit oder der Neutralität des Kanals stehen die USA zwar nach wie vor in der Pflicht, entsprechende Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, jedoch können sie sich die Mittel aussuchen, zumal die potenziellen Bedrohungen künftig mehr aus dem regionalen Umfeld Panamas entstehen werden.

## **Literatur**

Association of the Bar of the City of New York. Committee on International Arms Control and Security Affairs. The Use of Armed Force in International Affairs: The Case of Panama. Report of the Committee on International Arms Control and Security Affairs and the Committee on International Law of the Association of the Bar of the City of New York. New York 1992.

Buckley, Kevin: Panama: The Whole Story. New York 1991.

Ceville, Oscar: La Invasión "Just Cause" o la Profecía "Santa Fe II", in: Tareas 75 (mayo-agosto 1990), S. 3-10.

Conniff, Michael L.: Panama and the United States. The Forced Alliance. Athens u. London 1992.

De León, Everardo Bosquez: La Crisis Panameña y el Documento Santa Fe II, in: Tareas 72 (mayo-agosto 1989), S. 67-79.

Dinges, John: Our Man in Panama: How General Noriega Used the United States - And Made Millions in Drugs and Arms. New York 1990.

Donnelly, Thomas u. a.: Operation Just Cause: The Storming of Panama. New York 1991.

Evans, G. Russell: The Panama Canal Treaties Swindle. Carrboro NC 1986.

Falcoff, Marc: Panama's Canal. What happens when the United States gives a small Country what it wants. Washington 1998.

Fishel, John: Civil Military Operations in the New World. Panama: The Fog of Peace. Westport u. London 1997, S. 17-123.

Flanagan, Edward M., Jr.: Battle for Panama: Inside Operation Just Cause. Washington 1993.

Harding, Robert C.: The Military Foundations of Panamanian Politics. New Brunswick 2001.

Hogan, J. Michael: The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy. Carbondale 1986.

Kempe, Frederick: Divorcing the Dictator. New York 1990.

LaFeber, Walter: The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective. New York 1989.

LaFeber, Walter: The American Age. New York 1989.

Loser, Eva (Hg.): Conflict Resolution and Democratization in Panama: Implications for U.S. Policy. Washington, The Center for Strategic and International Studies, 1992.

Major, John: Prize Possession. The United States and the Panama Canal 1903 - 1979, Cambridge u. New York 1993.

- Mann, Carlos Guevara: Panamanian Militarism. A Historical Interpretation. Athens 1996.
- McConnell, Malcolm: Just Cause: The Real Story of America's High-Tech Invasion of Panama. New York 1991.
- McCullough, David: The Path between the Seas. New York 1977.
- Millet, Richard: The Aftermath of Intervention: Panama 1990, in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs, 32 (1990) 1, S. 1-15.
- Murillo, Luis E.: The Noriega Mess: The Drugs, the Canal and Why America Invaded. Berkeley 1995.
- Ninkovich, Frank: The United States and Imperialism. Oxford 2001.
- Pastor, Robert: Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean. Princeton, N.J. 1992.
- Pérez, Orlando J. (Hg.): Post Invasion Panama. The Challenges of Democratization in the New World Order. Lexington Books 2000.
- Ryan, Paul B.: The Panama Canal Controversy: U.S. Diplomacy and Defense Interests. Stanford 1977.
- Sanders, Robert J. Jr.: Permanent Neutrality and the Panama Canal after 1999, in: Thomas C. Gill (Hg.): Essays on Strategy VII. Washington 1990, S. 69-99.
- Schultz, Lars: National Security and United States Policy toward Latin America. Princeton 1987.
- Scranton, Margaret E.: The Noriega Years. U.S.-Panamanian Relations 1981-1990. Boulder 1991.
- Shultz, Richard H., Jr.: The Post-Conflict Use of Military Forces: Lessons from Panama, 1989-91, in: The Journal of Strategic Studies, 16 (1993) 2, S. 145-177.
- Sullivan, Mark: Panama-US Relations: Issues for Congress, Congressional Research Service Issue Brief, Updated May 5, 1992.
- Sullivan, Mark, u. M. Angeles Villareal: Panama-U.S. Relations. Congressional Research Service Issue Brief for Congress, Updated March 26, 2001.
- Summ, G. Harvey u. Tom Kelly (Hg.): The Good Neighbours: America, Panama, and the 1977 Canal Treaties. Athens/Ohio 1988.
- United States. Congress. House. Committee on Armed Services. The Invasion of Panama: How Many Innocent Bystanders Perished? Report of the Investigations Subcommittee, 102nd Cong, 2nd sess. Washington, GPO, 1992.
- United States. Congress. House. Committee on Foreign Affairs. Post-Invasion Panama: Status of Democracy and the Civilian Casualties Controversy. Hearings 102nd Cong, 1st sess. Washington, GPO, 1991.

United States. Congress. House. Committee on Government Operations. U.S. Assistance Efforts in Panama. Hearing 102nd Cong, 1st sess. Washington, GPO, 1992.

United States. Congress. House. Strategic Importance of the Panama Canal, Hearing before the Committee of Merchant Marine and Fisheries, 2.11.1989, Washington D.C. 1990.

United States. Congress. Senate: 1989 Events in Panama, Joint Hearings before the Committee on Armed Services and the Select Committee on Intelligence. United States Senate. October 6 and 17; December 22, 1989, Washington D.C. 1990.

Velásquez, Osvaldo: Historia de una Dictadura. De Torrijos a Noriega. Panama 1993.

Watson, Bruce W. u. Tsouras, Peter G. (Hg): Operation Just Cause: The U.S. Intervention in Panama. Boulder, CO, 1991.

## 100 Jahre Unabhängigkeit - 100 Jahre Einsamkeit? Zur Identitätssuche einer fraktionierten Kanalrepublik

FRIEDRICH VON KROSIGK

Der Bezug auf den berühmten Roman von Gabriel García Márquez, den die Überschrift dieses Beitrages andeutet, ist gewiß riskant. *Cien Años de Soledad* läßt sich nicht willkürlich auf Panama umschreiben. Das Universum von Macondo, das Márquez, zurückgreifend auf Kindheitserlebnisse auf einer Bananen-Finca in der Nähe von Aracataca, beschreibt, bewegt sich in der Magie einer zirkularen Zeit. Die Dynastie der Buendia verkörpert das Schicksal der Einsamkeit und Vergeblichkeit in einer schier endlos rekurrierenden Zeitlichkeit, aus der es kein Entrinnen gibt, eine *conditio*, die in der Symbolik der "100 Jahre" ihren Ausdruck findet.

Der folgende Beitrag zur Identitätssuche Panamas will und kann keine simple Parallelität zwischen der isthmischen Transitsphäre und der magischen Welt von Macondo konstruieren und muß sich zwangsläufig im Milieu der historischen Zeit bewegen. Aber der Verweis auf zwei Verbindungspunkte zwischen beiden Welten bietet sich ungeachtet aller Differenzen an und läßt sich für ein Verstehen der Sonderbedingungen Panamas nutzbar machen. Der eine führt auf die Spuren der eigentümlichen Zirkularität, in der sich Panama in der Verfolgung seiner Transitmission bislang bewegt hat. Über 500 Jahre, vom *Camino Real* in spanischen bis zum transisthmischen Kanal in amerikanischen Diensten, hat Panama beharrlich an dieser Mission ungeachtet aller Widrigkeiten festgehalten und seine Existenz auf die Überzeugung gestützt, als *centro del mundo* eine universale Mission zu erfüllen. Der zweite Verbindungspunkt bringt die legendäre Einsamkeit ins Spiel, die Márquez an anderer Stelle, im Rahmen seiner Rede zur Verleihung des Nobelpreises für Literatur (1982), auch im geographisch erweiterten Kontext als "Einsamkeit Lateinamerikas" umschrieben hat.<sup>1</sup> Hier geht es um eine spezifisch existentielle Einsamkeit, die aus der langen lateinamerikanischen - und damit auch Panama umfassenden - Verschlingung in eine historisch kumulierte "ungeheure und zugleich wütende Wirklichkeit" erwachsen ist, die aber auch als eine "Quelle unersättlicher Schöpferkraft voller Unglück und Schönheit" identifiziert wird.

---

1 G. García Márquez: "Die Einsamkeit Lateinamerikas". Rede zur Verleihung des Literaturnobelpreises 1982, in Frankfurter Rundschau, 18. Dezember 1982.



Von "ungeheurer und zugleich wütender Wirklichkeit" hat Panama genug zu bieten. Jahrhunderte der Migration und des Transits haben hier ihre Spuren hinterlassen. Der peruanische und der kalifornische Gold- bzw. Silberrausch pasierten durch Panama ebenso wie der englische Schwarzhandel. Piraten und Korsaren fielen hier ein, den Spuren von Peruleros und Glücksrittern folgend, um sich zeitweilig mit den Indios und Sklaven gegen die spanischen und kreolischen Machthaber zu verbinden. Sklaven und Maultiere wurden in großer Zahl importiert, und schließlich waren es die Eisenbahn- und Kanalbauer, Tausende von ihnen angeworbene Zuwanderer aus der Karibik, die hier ihr Glück suchten, und mit ihnen kam die Welle der Amerikaner - maximal waren es 60.000, die vorwiegend in der Kanalzone während des Zweiten Weltkrieges stationiert waren -, um Gesicht und Schicksal des Isthmus und dessen markante ethnische, soziale und regionale Frakturen zu prägen.

Es versteht sich, daß in diesem turbulenten Milieu des Kommens und Gehens, der externen Regulierung und Fremdbestimmung sowie der brisanten inneren Disparitäten und Konfliktlastigkeiten, die Suche nach Identität ein besonderes Unterfangen darstellen mußte. Noch heute stellt sich die Frage, welche Interessen die Indios im Darién mit der kommerziellen Elite der Kanalzone teilen, oder welche Gemeinsamkeiten zwischen den Chombos in Colón - den Nachkommen der karibischen Zuwanderer aus der Zeit des Kanalbaus - und den Bananen- und Kaffee-Pflanzern von Chiriquí bestehen können. Die Konstruktion von Identität setzt Gemeinsamkeit der Erfahrung und der Kommunikation voraus. Panama war aber bis in das 20. Jahrhundert hinein belastet von einer fehlenden kommunikativen Kultur und Infrastruktur und damit fern von jener kollektiven Qualität der Identität, die in der Moderne mit dem Begriff der Nation umschrieben wird.

Zeitgenössische Beobachter haben auf diese Defizite frühzeitig aufmerksam gemacht. So schreibt der 1904 nach Panama entsandte amerikanische Diplomat William Franklin Sands zur nationalen Konfiguration am Isthmus:

"Outside the capital, Panama was not a nation in any save the loosest geographical sense. Politically, it was still an incongruous collection of racial groups living in the shadow of this new city with an ancient name, which grew like a jungle parasite around the ruins of the old Spanish fort and market-place."<sup>2</sup>

Ebenso fehlte es an einer edukativen Infrastruktur, die als Basis für eine gesellschaftliche Homogenisierung und Bewußtseinsbildung hätte dienlich sein können. Erst in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde mit dem Aufbau öffentlicher Schulen begonnen, wie aus einem Schreiben des britischen Konsuls Long vom 30. September 1872 zu entnehmen ist:

---

2 William Franklin Sands: *Our Jungle Diplomacy*. Chapel Hill 1944, S. 20.

"Panamá está exactamente en estos momentos por inaugurar un sistema de escuelas públicas que ofrezcan iguales oportunidades para ricos y pobres. El gobierno central fomenta este esfuerzo a través de donaciones generosas de terrenos. Algunos de los ciudadanos más prominentes de este país han mostrado un interés decidido en pro de esta noble causa. Se han establecido estas escuelas sobre bases sólidas y totalmente independientes del tutelaje del clero."<sup>3</sup>

Hinzu kamen die ausgeprägten regionalen Partikularismen. Noch 1874, so berichtet der britische Konsul Crompton, war es nicht möglich, eine erweiterte Kautschuk-Produktion auf dem Isthmus aufzubauen, weil die Indianer das hierfür benötigte Arbeitspersonal auf ihrem Territorium nicht duldeten.<sup>4</sup> Die Binnenkommunikation beschränkte sich, sieht man von der 80 Kilometer langen Eisenbahnverbindung zwischen Colón und Panama-Stadt ab, nach wie vor auf prämoderne Transportmittel, wie Boot und Maultier. Die spärlichen Pfade, die es gab, wurden in der neunmonatigen Regenzeit meist unpassierbar. New York war von Panama aus schneller erreichbar als die eigene Provinz Veraguas. Erst spät und stimuliert durch strategische Interessen wurde während und zwischen den Weltkriegen mit amerikanischer Hilfe ein Straßennetz angelegt.<sup>5</sup>

Panama existierte bis weit in das 20. Jahrhundert im Spannungsfeld zweier polarer Welten: Die eine, weithin beschränkt auf die Transitzone, stand im regen Kommunikationsverbund mit den Zentren des Welthandels; die andere, das weite Hinterland, verharrte noch im archaischen Zustand eines Agrarkolonialismus. Von den objektiven Bedingungen her war somit eine flächendeckende Ausbreitung von Identität im Sinne von nationalem Bewußtsein und Interesse kaum möglich. Hinzu kam eine kreolische Elite, die gemeinschaftlichen Sinnesregungen nur schwer zugänglich sein konnte. Über die kolumbianische kreolische Elite allgemein schrieb der französische Botschafter in Bogotá bereits 1842, man dürfe ihrem patriotischen und progressiven Pathos nicht trauen. Ihr wahres Interesse sei darauf beschränkt, die alten Herrscher aus spanischen Zeiten zu vertreiben, um an ihrer Stelle die "farbigen Rassen" und Ressourcen des Landes besser auszubeuten. Der Ehrgeiz eines jeden spanischen Kreolen richte sich auf das Ziel: "[...] de toucher un salaire en travaillant le moins."<sup>6</sup>

Inwieweit auch panamaische Kreolen von diesem Syndrom der Selbstbereicherung infiziert waren, mag hier dahingestellt bleiben. Die französischen Konsu-

3 Zitiert nach: Universidad de Panamá. Facultad de Filosofía, Letras y Educación (Hg.), *Informes Consulares sobre el Comercio de Panamá desde 1853 hasta 1881*. Übersetzt von Rita Omaira Arjona de Pérez. Panama 1980, S. 164.

4 Vgl. Universidad de Panamá. Facultad de Filosofía, Letras y Educación (Hg.), *Informes Consulares desde 1853 hasta 1881*, S. 201.

5 Vgl. die *Convención Sobre la Carretera Transistmica*, in: Castillero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, S. XCII.

6 Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris). *Correspondance Politique* (=AMAEP CP), Nouvelle-Grenade, Bd. 19, 25. November 1842.

larberichte aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts deuten zumindest in eine ähnliche Richtung. Die Wirren von kalifornischem Goldrausch, Eisenbahn- und Kanalbau, kombiniert mit kolumbianischem Bürgerkrieg und ausländischen Interventionen, haben keine günstigen Bedingungen für die Überwindung partikularer Interessen und Machtrivalität geschaffen. Dennoch hat sich Panama allen Widrigkeiten zum Trotz vor hundert Jahren als "unabhängige" Nation konstituiert und damit das Exempel einer bemerkenswerten Anomalie in Lateinamerika geschaffen. Denn der Weg in die Unabhängigkeit führte über die Abenteuer doppelter Sezession - zunächst von Spanien (1821), dann von Kolumbien (1903) - in die Arme der USA (1903). Es lohnt sich, diesen komplexen Prozeß näher zu betrachten und seine Bedeutung für die Konstruktion von kollektiver bzw. nationaler Identität auf der begehrten Landenge zu überdenken.

### Die Abenteuer panamaischer Unabhängigkeit

Anders als die übrigen Staaten Lateinamerikas hat Panama seine Unabhängigkeit in einem ungewöhnlichen Verfahren der Sezession und der simultanen Fusion mit einer regionalen Schutzmacht realisiert. Am 28. November 1821 löste sich der Isthmus aus dem kolonialen Verbund mit Spanien und erklärte seine Unabhängigkeit, um sich im selben Zuge in das von Bolívar geführte Groß-Kolumbien einzufügen. Am 3. November 1903 vollzog die kolumbianische Provinz die Separation von Kolumbien, erklärte sich zur souveränen Republik, um wenig später den umstrittenen Kanalvertrag - den Hay-Bunau-Varilla-Vertrag - zu unterzeichnen. Mit ihm verwirklichte sich ein alter Traum, die Vollendung des transisthmischen Kanals, zugleich aber zerschlug sich die Vision der eigenständigen Staatlichkeit unter den Zwängen einer von den USA parzellierten und deformierten Souveränität.

Die zweimal deklarierte Unabhängigkeit mündete somit zweimal in einen 'Unterwerfungsvertrag', allerdings mit unterschiedlichen Konturen und Konsequenzen. Mit Kolumbien ging Panama nach Erklärung der Unabhängigkeit von Spanien eine *de jure*-Integration ein, blieb aber über weite Teile seiner 82jährigen Liaison als Provinz bzw. Departement relativ weit distanziert und auch vernachlässigt vom schwer erreichbaren Santa Fé de Bogotá, dem administrativen Zentrum der bolivarianischen Republik. Gegenüber den USA dagegen blieb es formal - sieht man vom Transfer der zehn Meilen weiten Kanalzone einmal ab - unabhängig, faktisch aber wurde Panama ähnlich wie Kuba ein Protektorat der USA und verlor weite Teile seiner Souveränität.

Jedoch nicht nur die Kuriosität von doppelter Sezession und Souveränitätsverzicht auf dem Wege zur Unabhängigkeit kontrastiert Panama vom übrigen Hispanoamerika. Auch die Modalitäten des Machttransfers, die 'kommerziell' betriebene, unblutige Lösung von Spanien (1821) wie von Kolumbien (1903) trägt seine Handschrift. Panama konnte sich aus dem langen Sezessionskonflikt,

der im Vizekönigreich Neu-Granada, dem späteren Groß-Kolumbien, zwischen 1810 und 1822 tobte, heraushalten, um schließlich die letzten spanischen Truppen, die auf dem Isthmus verblieben waren, mit Bestechungsgeldern außer Landes zu schaffen. Auch die spätere Trennung von Kolumbien blieb ein nahezu gewaltfreies Ereignis<sup>7</sup>, wenn auch die Präsenz amerikanischer Marinestreitkräfte im Hafen von Colón und von US-Kriegsschiffen vor den Küsten Panamas, sowie die Kontrolle der transisthmischen Eisenbahnverbindung zwischen Colón und Panama-Stadt durch amerikanisches Personal mit dazu beitrugen, eine eskalierende Auseinandersetzung mit den bereits gelandeten kolumbianischen Streitkräften zu verhindern.

Im Mittelpunkt der Sezession vom November 1821 steht Oberst José de Fábrega, der das Kommando über die in Panama stationierten spanischen Truppen hatte. Sein besonderes Verdienst allerdings lag nicht in der Führung oder Bewältigung einer großen Schlacht gegen die Royalisten, sondern im Vollzug eines gewaltlosen, friedlichen Überganges in die neue republikanische Ära. So ereignete sich am Isthmus ein recht ungewöhnlicher Machtwechsel, der darin kulminierte, daß der Kommandant der spanischen Truppen - glücklicherweise selbst Panamaer - zum neuen Gouverneur und Regierungschef avancierte, wie es in Art. 5 der Unabhängigkeitsakte vom 28. November 1821 heißt:

"El Jefe Superior del Istmo, se declara que lo es el Sr. D. José de Fábrega, coronel que fué de los ejércitos españoles; quedando en el mismo pié en que actualmente se hallan todas las corporaciones y autoridades así civiles como eclesiásticas."<sup>8</sup>

Zugleich mit der Erklärung dieser Unabhängigkeit von Spanien wird die Einfügung in das republikanische Kolumbien nach Art. 2 der Unabhängigkeitserklärung von 1821 deklariert:

"El territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representarle oportunamente su diputado."<sup>9</sup>

Charakteristischerweise verbindet sich mit dieser Unabhängigkeitserklärung weder ein emanzipatorisches noch ein modernistisches Reformprogramm. Die Bewahrung der öffentlichen 'Ruhe und Ordnung' steht im Mittelpunkt der gesamten Deklaration, die weniger als Dokument der 'Zeitenwende', als vielmehr als Symptom der Adaption des Isthmus an veränderte postkoloniale lateinamerikanische Machtkonstellationen zu werten ist.

7 Nur ein chinesischer Resident in Panama-Stadt, getroffen von der Granate eines kolumbianischen Kanonenbootes, wurde Opfer des Sezessionskonflikts.

8 Ernesto J. Castillero Reyes: *Raíces de la Independencia de Panamá*. Panama 1978, S. 169.

9 Castillero Reyes, *Raíces de la Independencia*, S. 169.

Dessen zögerliche Transition in die postkoloniale Ära bedarf der Erklärung. Sie ist nur vor dem Hintergrund der privilegierten Stellung zu verstehen, die der Isthmus für Spanien in der Zeit der lateinamerikanischen Unabhängigkeitskriege einnahm. Er war eine begehrte strategische Brücke, insbesondere für die spanische *Tierra Firme*-Armee, die in Neu-Granada kämpfte, eine Transitschiene, über die wichtige logistische Verbindungen zwischen dem Kriegsgeschehen auf der atlantischen bzw. pazifischen Seite Südamerikas liefen. Da Buenos Aires und Chile darüber hinaus die Kap-Hoorn-Route für spanische Schiffe blockierten, wurde der Isthmus für Spanien erneut zur unersetzlichen Verbindungsbrücke nach Peru. Diese strategische Aufwertung fand ihren Niederschlag in spanischen Konzessionen an das panamaische Freihandelsinteresse, insbesondere im Austausch mit Jamaika; zudem wurde der Sitz der *Audiencia* 1815 nach Panama zurückverlegt. Als, bedingt durch die verheerende spanische Niederlage am Boyacá-Paß am 7. August 1819, die spanischen Behörden aus Santa Fé de Bogotá flohen, verlagerte sich - wie schon einmal zuvor 1812 - kurzfristig sogar der Sitz des Vizekönigs unter General Juan de Sámano nach Panama. So versteht sich, daß die Landung der schottischen Interventionstruppen, die 1819 in Portobelo erfolgte, kein überwältigendes Echo in der Bevölkerung finden konnte.

Mariano Arosemena hat später das Scheitern dieses von grenadinischen Kaufleuten mitorganisierten und finanzierten Interventionsversuches unter General McGregor über den besonderen Freiheitswillen der isthmischen Bevölkerung zu erklären versucht:

"Pero estaba escrito en el libro de los destinos de este Istmo, que su libertad e independencia se debieran a sus propios hijos, alzándose ellos contra sus opresores, con el valor i la energía propios del heroísmo."<sup>10</sup>

Die Wirklichkeit sah nüchterner aus. Der Isthmus durchlief während der Epoche der lateinamerikanischen Unabhängigkeitskriege eine privilegierte Dekade direkter Herrschaft und Aufwertung durch Spanien, die mit strikter royalistischer Loyalität von seiten der kreolischen Elite honoriert wurde. Nach Jahrzehnten des Niederganges wurde das damalige *Tierra Firme* zu einer prosperierenden Hochburg spanischer Interessen, für die das Ideal der Unabhängigkeit keine sonderliche Attraktivität gewinnen konnte, wie Castellero Calvo erläutert:

"La independencia no era para aquel grupo social una tarea filosófica, una aventura romántica. Ni el hecho intelectual ni el sentimental privaban sobre el hecho económico. [...] el hecho de que para los comerciantes panameños la unión del Istmo a España resultara una garantía de seguridad para sus posiciones económicas adquiridas, fue

---

10 Mariano Arosemena: *Apuntamientos Históricos 1801-1840*. Panama 1949, S. 99.

la causa principal de su lealtad incondicional a la Corona y de su renuencia a sumarse a los movimientos separatistas de América."<sup>11</sup>

Erst mit großer Verspätung und unter dem Druck erhöhter finanzieller Belastung für die Versorgung der spanischen Truppen - gegen Ende des Krieges mußten zwei Drittel des Soldes der spanischen Soldaten übernommen werden - vollzog Panama seine Reorientierung auf die Seite der bolivarianischen Unabhängigkeitsbewegung. Auslösendes Ereignis für diese finale Wende war schließlich der Abzug der spanischen Truppen am 22. Oktober 1821. Marschall Juan de la Cruz Mourgeón, der für die Rückeroberung Neu-Granadas das Amt des Vizekönigs von der spanischen Krone als Lohn zugesprochen bekommen hatte, verlegte den größeren Teil der spanischen Truppen - 1.100 von insgesamt 1.400 - im Rahmen einer Militäraktion zur Rückeroberung Quitos. Die verbliebenen 300 Soldaten unter dem Kommando des schon erwähnten Obersten Fábrega wurden von der kommerziellen Elite Panamas durch Bestechung ausgeschaltet. So brachten unter anderem die Gebrüder Arosemena aus ihrem privaten Vermögen erhebliche Gelder auf, um die spanischen Truppen zum Desertieren und, wenn sie wollten, zur Weiterreise nach Kuba zu bewegen.<sup>12</sup> Am 28. November 1821 erklärte der Isthmus seine Unabhängigkeit. Der französische Reisende Gaspar Mollien, der wenig später durch Panama kam, hat das Befreiungsendgame wie folgt kommentiert:

"Se pusieron al habla con los oficiales españoles, persuadiéndoles de que toda la población estaba de acuerdo para acabar con ellos, les hicieron ver la confianza que tenían en sus propias fuerzas comparándolas con el escaso número de hombres que ellos tenían bajo sus órdenes; no les costó mucho trabajo inducirlos a traicionar su bandera pagándoles a toca teja los dos meses de sueldo que les debía el Gobierno español; aquel mismo día se les envió a Chagres, desde donde se embarcaron para La Habana."<sup>13</sup>

Justo Arosemena hat 1856, eine Generation später schreibend, die spezifische panamaische Komponente dieser Unabhängigkeit von 1821 auf die Tugend des langbewährten merkantilen Geistes zurückgeführt:

---

11 Alfredo Castellero C.: La independencia de Panamá de España - factores coyunturales y estructurales en la Capital y el Interior. In: Lotería (1971) 192, S. 4-18, hier: S. 11 f.

12 Vgl. M. Arosemena, Apuntamientos Históricas. S. 127 ff.

13 G. Mollien: Viaje por la República de Colombia en 1823. Bogotá 1944, S. 315. - Allerdings flüht Mollien hinzu, daß die Kreolen letztlich unter dem Druck der "Neger" den Sprung in die Unabhängigkeit gleichsam gezwungenermaßen vollzogen haben: "La ocasión pareció propicia a los criollos para sublevarse; pero temiendo que los negros se aprovecharan del movimiento para insurreccionarse, ellos, a su vez, se ingeniaran para prevenir esa catástrofe." - In der panamaischen Historiographie wird dieser Interpretationsstrang jedoch nicht verfolgt.



"Pero la diplomacia y el espíritu mercantil nos fueron de tanta utilidad como las lanzas y fusiles a nuestros hermanos de coloniaje. Intrigas y oro fueron nuestras armas, con ellas derrotamos a los españoles, y esa derrota cuyos efectos fueron tan positivos como los del cañón, tuvo la inapreciable ventaja de ser incruenta."<sup>14</sup>

Panama war 1821 weit entfernt vom Szenario einer nationalen Erhebung gegen die spanische Kolonialmacht. Letztlich war auch die Entscheidung zur Fusion mit Groß-Kolumbien nicht das Produkt einer spontanen Solidaritätsbekundung mit dem bolivarianischen Befreiungskampf, sondern die späte Einsicht in die Notwendigkeit, auf den Schutz des sich neu formierenden andinen Großstaates zu setzen, der das Machtvakuum, das die abrückende Kolonialmacht Spanien hinterließ, zu füllen begann. Die auf einen unabhängigen Kleinstaat lauenden Gefahren der Isolation und Teilung nach polnischem Vorbild konnten der kommerziellen Elite Panamas nicht verborgen bleiben.

Bekanntlich hat Bolívar die Kunde vom isthmischen Revirement mit euphorischen Worten gefeiert. Die Kontrolle über die strategisch so wichtige Brücke zwischen Atlantik und Pazifik war von entscheidender Bedeutung für den Ausgang der sich weiter nach Ecuador und Peru verlagernden Befreiungskämpfe. In seinem berühmten Schreiben aus Popayán in Ecuador, vom 1. Februar 1822, titulierte er Panama als "centro del Universo" und "precioso emporio de comercio y de las relaciones del mundo", und die Unabhängigkeitserklärung wird als herausragendes amerikanisches Ereignis zelebriert:

"La Acta de la independencia de Panamá, es el momento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado, justicia, generosidad, política e interés general."<sup>15</sup>

Die Ernüchterung im Verhältnis zwischen Panama und Groß-Kolumbien sollte jedoch nicht lange auf sich warten lassen. Schon die für 1825 anberaumte internationale Panama-Konferenz, die neben der Schaffung einer panamerikanischen Konföderation auch die Inwertsetzung der Landbrücke mit zum Ziel hatte, endete in Enttäuschung. Die meisten Staaten Lateinamerikas zeigten kein Interesse an dieser Konferenz und blieben fern. Nur Peru, die Zentralamerikanische Föderation und Mexiko partizipierten neben Groß-Kolumbien; die Delegierten der USA haben die Konferenz nie erreicht, die britischen Delegierten starben vor Ort an Gelbfieber und die der Niederlande erschienen ohne Akkreditierung, da Den Haag Kolumbien noch nicht anerkannt hatte; ein symbolträchtiges Szenario für die insgesamt mißglückten Verbindungen zwischen Panama und Kolumbien im 19. Jahrhundert. Kolumbien verfügte weder über die Mittel noch die innere Stabilität und die kommerziellen Interessen, um den Isthmus aus seiner postkolonialen Lethargie und Depression zu befreien. Hinzu kam, daß der noto-

---

14 Justo Arosemena: *El Estado Federal de Panamá*. Panama 1974, S. 23.

15 Zitiert nach: Castillero Reyes, *Raíces de la Independencia*, S. 39.

rische Konflikt zwischen isthmischen Freihandelsinteressen und kolumbianischem Protektionismus und Zentralismus prägend für die gesamte kolumbianische Epoche Panamas blieb.<sup>16</sup> Dies sollte die Separationsversuche von 1830/31 und die Autonomiebestrebungen von 1840 und 1855 stimulieren, die der Sezession von Kolumbien 1903 vorausgingen.

Die zweite Sezession Panamas im November 1903 und die daraus resultierende staatliche Unabhängigkeit bewegt sich somit zunächst im Milieu der Kontinuität lang etablierter Unzufriedenheiten und Konflikte. Mit Kolumbien ließ sich der alte panamaische Traum von der Rückkehr in die Transitprivilegien der kolonialen Epoche nicht realisieren. Darüber hinaus trugen permanente innere Machtkämpfe der Andenrepublik - die nicht endenden, blutigen Auseinandersetzungen zwischen Liberalen und Konservativen - dazu bei, Panama zu destabilisieren und zu marginalisieren. Die Verarmung des Isthmus während der 82jährigen Verbindung mit Kolumbien blieb ein notorisches Problem: "En los ochenta y dos años de unidad política con Colombia no se construyó en el Istmo ni un camino ni una escuela."<sup>17</sup> Keine Investitionen in Panama, dafür aber eine umso unbefangene Nutzung des Isthmus als fiskalische Einnahmequelle, so lautete die immer wieder anklingende Klage gegen Kolumbien aus panamaischer Feder, die auch in die feierliche, von US-amerikanischem Vorbild stimulierte Unabhängigkeitserklärung von 1903 einfließt:

"Larga es la relación de los agravios que los habitantes del Istmo hemos sufrido de nuestros hermanos de Colombia; pero esos agravios hubieran sido soportados con resignación en aras de la concordia y de la unión nacional. [...] El Istmo de Panamá fué gobernado por la República de Colombia con el criterio estrecho que en épocas ya remotas aplicaban a sus colonias las naciones europeas: el pueblo y el territorio istmeño eran una fuente de recursos fiscales, y nada más."<sup>18</sup>

Der Konflikt mit Kolumbien kulminierte im August 1903, als der Senat in Bogotá die mit den USA ausgehandelte Kanalkonvention - der Hay-Herrán-Vertrag - ablehnte. Insofern als für Panama in dieser Situation keine andere Rettung als die der Revitalisierung seiner Transimission durch die Fertigstellung der von Ferdinand de Lesseps begonnenen Kanaltrasse denkbar erschien, wurde die Zuflucht in die Arme des *Coloso del Norte* gleichsam imperativ. Denn kein anderes Land verfügte damals über vergleichbare technische und finanzielle

16 Vgl. Arnold Michael Freedman: The Independence of Panama and its Incorporation in Gran Colombia, 1820-1830. Ph.D. The University of Florida 1978.

17 Enrique Gerardo Abrahams: Dos fechas y un destino (28 noviembre 1821 y 3 noviembre 1903). In: Lotería 10(1965)120/121, S. 17-21, hier: S. 20.

18 Manifiesto de la Junta de Gobierno Provisional a la Nación, 3. November 1903, zitiert nach: Carlos Manuel Gasteazoro/Celestino Andrés Araúz/Armando Muñoz Pinzón: La historia de Panamá en sus textos. Tomo II (1903-1968). Panama 1980, S. 20.

Möglichkeiten, kein anderer Staat hatte darüber hinaus ein ähnlich großes Interesse, um das Kanalprojekt zu vollenden.

Die Entfaltung des panamaischen Nationalismus komplizierend gestalteten sich allerdings die Umstände, unter denen im November 1903 die Wende von Kolumbien hin auf die USA vollzogen wurde. Der Weg in die Unabhängigkeit war schon 1821 nicht das Resultat einer direkten Partizipation am bolivarianischen Freiheitskampf, und auch 1903 war dieser nicht das Produkt einer nationalen Erhebung, wie später Präsident Theodore Roosevelt glaubhaft machen wollte,<sup>19</sup> sondern eher das Ergebnis einer von der kommerziellen Elite getragenen Rettungsoperation, eine Elite, die bereit war, nach der fatalen Ablehnung des Kanalvertrages durch Kolumbien alles auf die Karte der USA zu setzen und dabei dem Lobbying der *Nouvelle Compagnie du Canal*, allen voran Philippe Bunau-Varrilla, riskante breite Handlungsspielräume einzuräumen. So entstand eine Kanalkonvention, die zwar die Zustimmung des amerikanischen Senats sicherte. Zugleich aber setzte die neugeschaffene Republik ihre Würde aufs Spiel, indem sie ihr wertvollstes Objekt, die Kanalzone, gegen eine bescheidene Abfindung von 10 Millionen Dollar und eine jährliche Rente von 250.000 Dollar de facto an die USA abtrat und demütigende amerikanische Interventions- und Souveränitätsrechte hinnahm.

Die Dramaturgie dieses Szenarios war schwer nutzbar zu machen für die Geburt einer Nation. Gewiß, Panama war Opfer eines französisch-amerikanischen Intrigenspiels geworden, man hatte die Unabhängigkeit unter dem Schutz amerikanischer Kriegsschiffe und finanzieller Hilfen Bunau-Varillas gegen Kolumbien am 3. November 1903 deklariert und sah sich im nächsten Schritt gezwungen, das Diktat einer Konvention zu unterschreiben, die kein Panamaer ausgehandelt hatte und deren Bedingungen nicht einmal den zuvor mit Kolumbien vereinbarten angeglichen waren. Der sich auf den ersten Blick aufdrängende Eindruck der perfekten Opferrolle erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung nur als bedingt haltbar. Denn ungeachtet aller Anmaßungen Bunau-Varillas in seiner Funktion als *Ministro Plenipotenciario*, und aller Zwänge, die die USA ausüben konnten: letztendlich ratifiziert wurde der Kanalvertrag mit seinen einschneidenden Souveränitätsbeschränkungen für Panama durch niemand anderen als der panamaischen *Junta de Gobierno Provisional*. Und auch die neue republikanische Verfassung mit ihren darin verbrieften Interventionsrechten für die USA, die nach dem Vorbild des kubanischen *Platt-Amendments* konzipiert waren, war nicht die

---

19 Rückblickend interpretierte Theodore Roosevelt den Akt der Unabhängigkeit Panamas von 1903 wie folgt: "With absolute unanimity the people of the Isthmus declared themselves an independent republic, and offered immediately to conclude with our Government the treaty which Columbia had rejected, and to make its terms somewhat more favorable to the United States." Theodore Roosevelt: How the United States acquired the Right to dig the Panama Canal. In: Outlook, 99, 7.10.1911, S. 314-318, hier S. 317.

Umsetzung eines amerikanischen Diktats, sondern das Ergebnis parlamentarischer Zustimmung.<sup>20</sup>

Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß das Startzeichen zum Sezessions-Coup gegen Kolumbien von Manuel Amador Guerrero kam, dem panamaischen Verhandlungsführer in Washington und späteren ersten Präsidenten Panamas. Nachdem dieser sich der Unterstützung durch die USA versichert hatte, wählte er, gedrängt von Bunau-Varilla, mit Blick auf den publizitätsträchtigen Termin der Zwischenwahlen im amerikanischen Kongreß, den 3. November 1903 als Stunde der Sezession von Kolumbien.<sup>21</sup>

Es liegt auf der Hand, daß die demütigenden und unübersichtlichen Bedingungen, unter denen Panama - geführt von einer Junta seiner kreolischen Aristokratie - die Wende vom kolumbianischen Departement zur US-amerikanischen Kanalrepublik vollziehen mußte, nur schwer mit heroischen Visionen, wie sie für die Annalen einer nationalen Bewegung benötigt wurden, zu vereinbaren waren. Die junge Republik verfügte über keine Helden an der Spitze ihrer "Revolution", die bereit gewesen wären, ihr Leben für eine faire Kanalkonvention zu riskieren. Vielmehr waren sie Teil einer Elite mit stark kommerziellen Interessen und großer Sensibilität für ihre eigene Sicherheit, einer Elite, die sich zudem getäuscht hatte über Intentionen und Praktiken eines gewichtigen Akteurs, den sie eigentlich gut kannte. Die Warnungen vor dem *Coloso del Norte*, die in Panama seit 1850 zirkulierten, waren bei ihr auf taube Ohren gestoßen, da sie im Einvernehmen mit den USA die letzte Chance sah, ihre Träume von der Transimission Panamas zu retten. So kann es nicht verwundern, daß die Ereignisse vom November 1903 eine lange Debatte auslösten, mit der sich letztlich auch die Frage von Legitimität und Identität der neuen Republik aufs engste verknüpfte.

### Die lange Debatte um das Schicksalsjahr 1903

Die Interpretation der Ereignisse, die zur zweiten panamaischen Unabhängigkeitsdeklaration geführt haben, hat sich mit dem Wandel der tagespolitischen Rahmenbedingungen panamaischer Interessen immer wieder verändert. In einer Anfangsphase, die unmittelbar nach der vertraglichen Regelung der Unabhängigkeit einsetzte, stand das Problem der Legitimierung des Bruchs mit Kolumbien im Vordergrund. Später, im Zeichen wachsender Konflikte mit den USA

20 So lautete der damalige Artikel 136 der Verfassung von 1903: "El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella nación asumiere, o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República."

21 Vgl. hierzu die Ausführungen bei Juan Antonio Tack: *Ilusiones y realidades en las negociaciones con los Estados Unidos de América*. Bd. 1. Panama 1995, S. 67f.

über die Kanalzone und Eingriffen in Panamas Souveränitätsrechte, rückte die US-Komponente des panamaischen Dilemmas - der Expansionismus des *Coloso del Norte* - in das Zentrum der Debatte, während im Zeichen der Akzentuierung des panamaischen Nationalismus die Einfügung der umstrittenen Ereignisse in eine Identität stiftende, nationale Gesamtvision bestimmend wurde. Indem im Zuge dieser Reinterpretation Sezession und Kanalvertrag zum Signum der *Panameñidad* transformiert wurden, entschärfte sich der Dissens über das schicksalhafte Jahr 1903. Insbesondere die panamaische Historiographie hat sich in den Dienst dieses auf nationale Versöhnung ausgerichteten Revisionsprozesses gestellt.

Um der generellen Indignation, die die Sezession Panamas in Kolumbien wie in Lateinamerika<sup>22</sup> auslöste, zu begegnen, haben sich nicht wenige der an der Unabhängigkeitsrevolte beteiligten Politiker, die sog. *próceres*, genötigt gesehen, ihre secessionistischen Präferenzen gesondert zu rechtfertigen und zu erläutern. Daraus entstanden ist ein Kompendium von Schriften, die in ihrer Intention wesentlich von dem Ziel bestimmt sind, die Notwendigkeit und Unausweichlichkeit der Trennung von Kolumbien glaubhaft zu machen. Politiker wie José Agustín Arango,<sup>23</sup> Federico Boyd,<sup>24</sup> Tomás Arias,<sup>25</sup> Carlos C. Arosemena, Nicanor A. de Obarrio<sup>26</sup> und Eusebio A. Morales<sup>27</sup> sind in ihren Erklärungen nicht müde geworden, auf die geographischen und verkehrstechnischen Barrieren zwischen Kolumbien und Panama zu verweisen, auf die für Panama verhängnisvolle Restauration des kolumbianischen Zentralismus 1884, sowie auf das Übergreifen innerkolumbianischer Konflikte und Bürgerkriege (zwischen Konservativen und Liberalen). Wenn sich auf diese Weise, über die desolaten Verhältnisse in Kolumbien, gleichsam ein Zwang zur Sezession in die umstrittene Revolte von 1903 einbringen ließ, so blieb allerdings immer noch die Frage der 'Unterwerfung' unter die demütigenden Bedingungen des Kanalvertrages zu klären, eine Problematik, die im Zeichen fortschreitender Konflikte um die

- 
- 22 Vgl. zum Prozeß der Anerkennung: E. Bradford Burns: The Recognition of Panama by the Major Latin American States. In: The Americas. A Quarterly Review of Inter-American Cultural History. Washington, D.C. 26(1969)1, S. 3-14.
  - 23 José Agustín Arango: Datos para la Historia de la Independencia del Istmo, Proclamada el 3 de Noviembre de 1903. Panama 1922. - Vgl. zur Person: Jorge Conte-Porras: Panameños ilustres. San José 1988, S. 154ff., sowie Jorge R. Gibbs/Régulo Ríos: Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Filosofía, Letras y Educación. Panama 1970, S. 7ff.
  - 24 Federico Boyd: Exposición histórica acerca de los motivos que causaron la separación de Panamá de la República de Colombia en 1903. In: Lotería (1947)78.
  - 25 Tomás Arias: Discurso pronunciado en la Sesión Solemne del Consejo Municipal de Panamá, el 3 de Noviembre de 1903. In: Lotería, II época. 1(1956)13.
  - 26 Carlos C. Arosemena/Nicanor A. de Obarrio: Datos históricos relatados por estos Próceres acerca de algunos movimientos iniciales de la Independencia de 1903. In: Lotería (1947)78.
  - 27 Eusebio A. Morales: Ensayos, Documentos y Discursos. Panama 1928.

Implementation und Revision des ungleichen Vertrages mit den USA nach Vollendung des Kanals immer mehr an Dringlichkeit gewann.

Beim Versuch, die problematischen Zugeständnisse an die USA bei der Erlangung der Unabhängigkeit zu bewältigen, hat sich schon frühzeitig eine breitgefächerte offizielle Apologie entfaltet, die die Ereignisse des Jahres 1903 ausschließlich in das Licht einer emanzipatorischen Mission zu rücken suchte; eine Mission, in deren Erfüllung den *próceres* ewige Verdienste um Panama zugeschrieben wurden. In ihrem "Compendio de Historia de Panamá"<sup>28</sup> sprechen Sosa und Arce (1911) von dem "ewigen Dank des panamaischen Volkes" gegenüber den Verfechtern der Unabhängigkeit, und Pablo Arosemena (1903) beschwört, nach Verweis auf die lange separatistische Vorgeschichte und die defizienten Beziehungen mit Kolumbien, die "supremas e imperiosas necesidades", die den Weg in die Unabhängigkeit vorbestimmt haben.<sup>29</sup>

Verständlicherweise sind kritische Untersuchungen zum Jahr 1903 in Panama eher eine Rarität geblieben. Fragen zur Rolle der eigenen Führungsspitze und deren Verantwortlichkeit auf dem Wege in die deformierte Souveränität wurden von der panamaischen Historiographie nur mit Zurückhaltung aufgenommen, wie Opatrny bemerkt:

"La historiografía panameña no supo en su mayoría aceptar el hecho de que los padres de la independencia de Panamá fueran al mismo tiempo iniciadores de los futuros problemas de la nueva república."<sup>30</sup>

Die frühen selbstkritischen Arbeiten von Terán<sup>31</sup> und Porras haben lange eine einsame Stellung bezogen. Da Belisario Porras zudem über zehn Jahre als Präsident die Geschichte Panamas bestimmte (zwischen 1912 und 1924), sah er sich bald genötigt, seine ursprüngliche herbe Kritik an der Sezession von Kolumbien und dem 'Verkauf' des Isthmus an die USA zugunsten einer vehementen Apologie der Unabhängigkeit zu revidieren.

Dafür hat das Repertoire der Apologetik zum Jahr 1903 immer neue Facetten gewonnen. Eher entschuldigend verweist Ricardo J. Alfaro<sup>32</sup> auf die diplomatische Unerfahrenheit der *próceres* oder Julio Yau<sup>33</sup> auf das irrtümliche Ver-

28 Juan B. Sosa/Enrique J. Arce: Compendio de Historia de Panamá. Panama 1971 (1911).

29 Pablo Arosemena: La República de Panamá surgió al impulso de imperiosa necesidad (Declaración de la primera Asamblea Constituyente). In: Revista Epoca (1946)9, S. 56. Zitiert nach: Gibbs/Ríos, Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá, S. 49.

30 Josef Opatrny: El año 1903 en la historiografía panameña. In: Ibero-Americana Pragensia 15(1981), S. 67-86, hier: S. 72.

31 Oscar Terán: Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau-Varilla: Panamá: Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia 'La pérdida de Panamá' y en Panamá 'Nuestra independencia de Colombia'. Bogotá 1979 (Erstausgabe 1935).

32 Vgl. Gibbs/Ríos, Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá, S. 84ff.

33 Vgl. Julio Yau: El canal de Panamá: Calvario de un Pueblo. Madrid 1972, S. 47.



trauen, das die Junta in die Verhandlungsführung von Bunau-Varilla gesetzt habe. Die Tatsache, daß zwar ein Franzose den ungeliebten Kanalvertrag ausgehandelt, aber letztlich Panamaer diesen ratifiziert haben, wird von den meisten Autoren übergangen. Der Verdacht, daß die Oligarchie, die Panama in die Unabhängigkeit und in den Hay-Bunau-Varilla Vertrag geführt hat, möglicherweise nur darauf bedacht war, ihr eigenes Leben und ihren Besitz zu retten,<sup>34</sup> wird verdrängt oder als Schwarzmalerei wie bei Gasteazoro abgewertet. Selbst ein kritischer Beobachter der Geschichte Panamas, wie Figueroa Navarro, der die inneren Herrschaftsstrukturen im 19. Jahrhundert minutiös aufdeckt und die Fixierung der führenden kommerziellen Elite auf die Transittopie als eine verhängnisvolle Fehlspekulation deklariert, kommt in seiner finalen Wertung der Ereignisse, die zum Unabhängigkeitscoup vom 3. November geführt haben, lediglich auf eine duale Erklärungsstruktur.<sup>35</sup> Nach ihr werden endogene und exogene Faktoren, der amerikanische Imperialismus und Expansionismus sowie die Intrigen der *Compagnie Nouvelle du Canal* unter Bunau-Varilla auf der einen und die bekannten kolumbianischen Defizienzen auf der anderen Seite säuberlich getrennt aufgelistet; die Problematik einer panamaischen Verantwortlichkeit aber bleibt ausgeblendet, je mehr sich Figueroa Navarro den Ereignissen von 1903 zuwendet. Das politische Klima Panamas hat eine unbefangene Aufarbeitung der Unübersichtlichkeiten des Jahres 1903 nicht begünstigt.

Als Oscar Terán seine die panamaische Eigenverantwortung besonders betonende Studie über den Kanalvertrag - "Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau-Varilla" - 1935 publizierte, wurden im Stadtrat von Panama Stimmen laut, die seine Deportation forderten. Der Präsident der *Academia Panameña de Historia*, Dr. Octavio Méndez Pereira, dagegen wollte einen mit 2.000 Balboas<sup>36</sup> prämierten Wettbewerb zur Widerlegung der Thesen Teráns veranstalten. Beide Projekte blieben unerfüllt. Aber die Empörung über Teráns Aufarbeitung des Jahres 1903 war weit verbreitet unter der intellektuellen und politischen Elite Panamas.<sup>37</sup>

Eine neue historisierende Interpretation der schwierigen Auseinandersetzung mit dem Jahr 1903 leitete der renommierte panamaische Historiker C.M. Gasteazoro in seinem Essay über den 3. November 1903 ein. Er rief dazu auf, radikal neue Wege beim Studium der eigenen Vergangenheit zu beschreiten: "Se impone

---

34 "Nadie pensó clara ni patrióticamente en esos días de noviembre, porque la principal preocupación de todos fueron las propias vidas y haciendas y luego la repartición del flamante gobierno republicano." Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, 1903-1953. Panama 1988, S. 79f.

35 Vgl. Alfredo Figueroa Navarro, Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903). Panama<sup>3</sup> 1982, S. 352-355.

36 Ein Balboa entspricht einem US-Dollar.

37 Vgl. Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, S. 77.

hoy, con más exigencia que nunca, una revisión total de todo el estudio de nuestro pasado."<sup>38</sup>

Gemeint mit dieser revisionistischen Programmatik war in erster Linie die Suche nach einer nationalen, panamaischen Geschichte: "Hemos de ir en busca de una historia panameña para nosotros los panameños".<sup>39</sup> Die tiefgreifenden Konsequenzen dieser perspektivischen Fixierung auf die panamaische Nation schlugen in der Wertung der Ereignisse vom 3. November 1903 unmittelbar zu Buche; die Sezession von Kolumbien wird aus dem Schatten der 'Schamhaftigkeit' in das Licht einer nationalen Selbstbehauptung gerückt, und damit, so Gasteazoro, steht nicht mehr die Frage der moralischen Perfektion der panamaischen Elite zur Disposition, sondern ihre historische Mission im Dienste der Nation, d.h. im Dienste der "cristalización efectiva de la nacionalidad".<sup>40</sup>

Mit der Programmatik dieses historischen Revisionismus vermochte Gasteazoro die gesamte kritische Debatte um das Jahr 1903 in die Überflüssigkeit abzdrängen; das gilt natürlich auch für die schmerzlichen Enthüllungen, die Oscar Terán zum Verkauf des Isthmus präsentiert hatte.

Ähnliche Argumentationslinien im nationalen Umgang mit der Geschichte der Unabhängigkeit finden sich bei dem führenden panamaischen Literaturwissenschaftler R. Miró,<sup>41</sup> wenn er den Schuldkomplex attackiert, der sich mit dem Jahr 1903 etabliert hat. Nicht als "Opfer oder Komplizen" des US-Imperialismus soll Panama, nach Miró, in der umstrittenen Trennung von Kolumbien bewertet werden, sondern als Subjekt seiner eigenen Geschichte. Damit wird das Jahr 1903 zum Kulminationspunkt einer langen Vorgeschichte auf dem Wege zur Emanzipation und Kanalkonstruktion. Im Jahr 1903 erfüllte sich gleichsam Panamas historische Mission.

Der Versuch einer theoretischen Vertiefung dieses nationalen Revisionismus findet sich schließlich im Werk von Ricaurte Soler zum panamaischen Nationalismus. Während Gasteazoro noch mit Hilfe von Gedankengut, das er bei Ernest Renan angesiedelt sieht, operiert, um die mystische Existenz einer "alma panameña" zu konstruieren, aus der die Entscheidung zur Sezession am 3. November 1903 gleichsam plebiszitär hervorgegangen ist, rekurriert Soler auf Denkhilfen aus dem Marxismus. Dank der 'fortgeschrittenen' Produktionsstrukturen in der Transitzone habe sich - so Soler - dort unter Führung der kommerziellen Elite und des Kleinbürgertums bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein militanter Nationalismus gebildet:

38 Carlos Manuel Gasteazoro, El 3 de Noviembre de 1903 y Nosotros. Panama 1951, S. 6. Zitiert nach Opatrny, El año 1903, S. 81.

39 Gasteazoro, El 3 de Noviembre, S. 5. Zitiert nach Gibbs C./Ríos, Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá por autores panameños, S. 138f.

40 Gasteazoro, El 3 de Noviembre, S. 5. Zitiert nach Gibbs C./Ríos, Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá por autores panameños, S. 138f.

41 Vgl. Rodrigo Miró: Teoría de la Patria. Buenos Aires 1947, S. 57.

"Es casi un truismo afirmar que el proyecto nacional panameño se resolvió, durante el siglo pasado, dentro de los márgenes y dirección que a él imprimieron la burguesía comercial y la pequeña burguesía (dentro de la cual incluimos las capas medias) de la zona de tránsito."<sup>42</sup>

Aufbauend auf diesem Frühkonzept des panamaischen Nationalismus stellt Soler dann die These auf von der Existenz einer schon zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit gefestigten Nation, von der Präsenz eines artikulierten nationalen Bewußtseins, das die Sezessionsentscheidung von 1903 mitgetragen habe.<sup>43</sup> Letzteres Ereignis wird damit zur Manifestation einer historischen Synthese, in der Panama zu sich selbst findet, sein *manifest destiny* - den Bau des transisthmischen Kanals und die Öffnung zum Freihandel - erfüllt; eine historische Synthese, für deren Umsetzung dem amerikanischen Imperialismus nur eine zweit-rangige, vermittelnde Funktion zugeschrieben wird.

Das Problem der Verantwortlichkeit für den fragwürdigen Kanalvertrag mit Washington gewinnt auf dieser Interpretationsbasis sekundäre Bedeutung. Das Gedankengut von Soler weiterführend, hat Humberto E. Ricord zwei Jahrzehnte später die These aufgestellt, daß die panamaische Nation, ungeachtet aller souveränitätsrechtlichen Deformationen, 1903 zumindest ihre formale, legale Basis erhalten habe. Der 3. November beschließt damit einen 400jährigen Reifeprozess hin zur Nation und zur Unabhängigkeit: "Esa larga maduración presenta los elementos básicos de la nación; los de la nacionalidad; los del nacionalismo."<sup>44</sup> Aus dieser Sicht wird die von dem amerikanischen Präsidenten Roosevelt propagierte These, er habe Panama "genommen" - "I took Panama" - zurückgewiesen, ebenso wie die Behauptung, Panama sei eine manipulierte Schöpfung der *Compagnie Nouvelle du Canal* und Philippe Bunau-Varillas. Auch die kolumbianische Darstellung von einem "Verkauf" wird abgewiesen. Eingefordert aber wird - nach der Rückweisung der amerikanischen, französischen und kolumbianischen Interpretationsvarianten - als vierte Version die panamaische Selbstbehauptung im Jahr 1903. Die unübersichtlichen Ereignisse dieses Jahres werden auf das Niveau einer panamaischen Wesensschau gehoben. Sie werden zur "expresión de las esencias más acendradas de las realidades históricas panameñas".<sup>45</sup>

---

42 Ricarte Soler: Prólogo. In: Justo Arosemena, Fundación de la Nacionalidad Panameña. Caracas 1982, S. XXX.

43 Vgl. Ricarte Soler: Formas Ideológicas de la Nación Panameña. In: Tareas (1963) 11-12, S. 125. - Vgl. die Rezeption dieser These bei Walter LaFeber: The Panama Canal. New York 1989, S. 20ff.

44 Humberto E. Ricord: El siglo XX y la Nacionalidad Panameña. In: ILDEA (Hg.): "Visión de la nacionalidad panameña". Foro 91/2. Panama 1992, S. 40-45.

45 Ricord, El siglo XX y la Nacionalidad Panameña, S. 43.

Eine andere Variante der Versöhnung mit dem Schicksalsjahr 1903 bietet schließlich Castellero Pimentel.<sup>46</sup> Wie schon angedeutet, zählt der panamaische Historiker zum eher kleinen Kreis von kritischen Beobachtern, die sich nicht bereit gezeigt haben, mit Entschuldigungen gegenüber der eigenen Herrschaftselite und ihrer Verantwortlichkeit zu liebäugeln. Castellero Pimentel weist darauf hin, daß man in Panama wohl vertraut war mit den expansiven US-amerikanischen Interessen und die US-amerikanische Praxis seit der Annexion von Texas und Kalifornien durchaus kannte. Man wußte, mit wem man in Washington zu tun hatte, und darüber hinaus gab es keinen Zwang, einen schlecht ausgehandelten Vertrag zu ratifizieren, noch Lobes- und Dankeshymnen an die Nordamerikaner zu richten, wie es fast alle *próceres* in ihren Schriften zum Jahr 1903 getan hatten.<sup>47</sup>

"Feigheit und Schande" bleiben das übergreifende Urteil dieses Historikers über die Oligarchie, die Panama im November 1903 in die Arme der USA geführt hat.<sup>48</sup> Aber Castellero Pimentel nimmt hiermit eine folgenreiche Akzentverschiebung bei der Bewertung des Weges in die Unabhängigkeit vor. Nicht der November 1903, sondern der November 1821 wird als das eigentliche, Panama als Nation qualifizierende Ereignis präsentiert. Nicht als kumulativer Fortschritt zur Unabhängigkeit, sondern als Regreß gegenüber den Errungenschaften von 1821 gilt es nach Castellero Pimentel den November 1903 zu begreifen. Damit schließt sich der Zirkel der langen Diskussion um das Jahr 1903. Allerdings mit prekären Konsequenzen: Die Glorifizierung der verspäteten Unabhängigkeit von 1821 rückt an die Stelle der heftig kritisierten Mystifizierung der fragwürdigen Unabhängigkeit vom November 1903:

"Ningún mal sobrevino al pueblo panameño como consecuencia de los cambios políticos operados en esos días. Allí hubo honor y gloria para

46 Vgl. Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos.

47 In seiner Antrittsrede als erster Präsident Panamas hat Dr. Manuel Amador Guerrero am 20. Februar 1904 seine Dankbarkeit gegenüber den USA wie folgt ausgedrückt: "Creo interpretar fielmente los sentimientos de los istmeños si aprovecho esta oportunidad para manifestar el sentimiento de nuestra gratitud hacia el Gobierno de los Estados Unidos de América, por la actitud noble y generosa con que prestó atención a las justas gestiones que después de la proclamación de nuestra independencia hicimos ante la gran República por conducto de nuestro representante allí, en el sentido de que se nos reconociera como país libre y digno de figurar en el rango y con las prerrogativas de nuestras otras hermanas de Sur y Centro América.

Aseguradas como lo están la integridad e independencia de la República en virtud del Tratado celebrado con el Gobierno de los Estados Unidos de América nada debemos temer por la seguridad de la Nación." Zitiert nach: Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, S. 81.

48 Vgl. Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, S. 83.

todos: para los auténticos próceres que actuaron y para nosotros, los herederos de su obra." <sup>49</sup>

Man mag den selektiven Umgang panamaischer Historiographie mit der eigenen Vergangenheit beklagen, grundsätzlich aber ist zu konstatieren, daß die lange Debatte um das Jahr 1903 auf die gewichtige Frage nach der Genese von Nation und Nationalismus in Panama hinführt. Ihr gilt abschließend noch einmal Beachtung.

### Nationale Identität zwischen Mythos und Realität

Eine funktionale Zuordnung panamaischer Historiographie zum Projekt des isthmischen Nationalismus ist leichter möglich als die empirische Verifizierung der Nation. In der langen Diskussion um die Bewältigung des Jahres 1903 wird viel über die "alma panameña", über "panameñidad" oder die "nacionalidad panameña" gesprochen, aber ein empirischer Beleg für diese Qualitätszuweisungen wird nicht geliefert. Wenn beispielsweise Ricaurte Soler die Existenz einer panamaischen Nation bereits bei der Unabhängigkeit von 1903 postuliert, so präsentiert er dabei keine verifizierbaren Informationen, seien sie struktureller oder quantitativer Natur.

Wenn Figueroa Navarro den 'Wassermelonenkrieg' von 1856 zur Geburtsstätte der Nation erhebt, so bleibt auch hier unklar, inwieweit die Gefechte der Farbigen im *Arrabal* mit den marodierenden *Forty Niners* zur Bildung einer Solidarität über die festgefügteten Kastenstrukturen der lokalen Gesellschaft hinaus beigetragen haben. Denn ihr Haß richtete sich nicht weniger vehement gegen die kreolische Elite. Das Volk, das nach Miró die Unabhängigkeit einstimmig erwirkt haben soll, bleibt eine mystische Größe. In der Realität waren es 800 *vecinos*, die die Unabhängigkeitserklärung vom November 1903 im Rahmen eines *cabildo abierto* unterzeichnet haben.<sup>50</sup> Die Diskrepanz von Mythos und Realität ist unübersehbar. Ein auf Massenbasis fußendes nationales Bewußtsein konnte es zum Zeitpunkt der zweiten Unabhängigkeit, ähnlich wie im übrigen Lateinamerika, nicht geben. Hierfür waren die Defizite der kommunikativen Infrastruktur, die innergesellschaftlichen Polaritäten, die verkrustete hierarchische Kastenstruktur der isthmischen Gesellschaft zu ausgeprägt und die durch Bürgerkriege und ausländische Interessen stimulierten Machtkämpfe zu bestimmend.

Nationen sind weder akklamatorisch voluntaristisch modellierte Gebilde, wie Ernest Renan mit seinem Appell an das "plébiscite de tous les jours" behauptet hat, noch kulturell objektivistisch prädeterninierte Größen, wie Herder und

---

49 Castillero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, S. 87.

50 Vgl. die Liste der Unterzeichner bei Castillero Reyes, Raíces de la Independencia, S. 219ff.

Fichte mit ihrem Glauben an das deutsche Wesen glaubhaft zu machen suchten. Sie sind vielmehr als Resultat "strategischer Entscheidungen" in einem Milieu der Modernisierung, aber auch der Differenzierung zu begreifen. Gellner macht auf die Gefahr aufmerksam, dem Mythos des Nationalismus, dem evolutionären Nimbus der Nation zu verfallen:

"But we must not accept the myth. Nations are not inscribed into the nature of things, they do not constitute a political version of the doctrine of natural kinds. Nor were national states the manifest ultimate destiny of ethnic or cultural groups."<sup>51</sup>

Die Konstitution der Nation allerdings ist nicht beliebig möglich, sie setzt die Existenz präformierter sog. *differentiae* voraus, seien sie sprachlicher, religiöser, rassischer, historischer oder gar - wie im Falle Panamas - geographischer Natur:

"Nationalism is not the awakening of nations to self-consciousness: it invents nations where they do not exist - but it does need some pre-existing, differentiating marks to work on."<sup>52</sup>

Nationalistische Bewegungen sind Brutstätten von Mythen, und Panama macht keine Ausnahme von dieser Regel. Der Mythos vom *manifest destiny* der istschmischen Nation allerdings gewinnt hier seine besondere Ausprägung und Attraktivität, da er zugleich funktional ist für die Rechtfertigung der umstrittenen Separation von Kolumbien und der problematischen Fusion mit den USA. Wie kaum eine andere Region Hispanoamerikas kann Panama auf ein besonders reiches Sortiment von *differentiae*, von Partikularitäten in seiner Geschichte verweisen. Die Umsetzung dieser Sonderbedingungen in das Projekt einer eigenständigen Nation war jedoch eine strategische und keine von der *Conquista* Balboas prä-determinierte Entscheidung.<sup>53</sup>

Zeitlich im Einklang mit dem übrigen Lateinamerika haben sich erste Konturen eines Nationalismus-Diskurses in Panama um die Mitte des 19. Jahrhunderts herausgebildet. Der führende liberale Politiker und Publizist Justo Arosemena hat vor dem Hintergrund der Erfahrung von kalifornischer *violencia* und kolumbianischem Zentralismus die Akzente einer eigenständigen nationalen Orientierung gesetzt, die allerdings nicht in Richtung auf staatliche Unabhängigkeit, sondern auf eine föderative Verbindung mit Kolumbien verweisen. In seiner vom panamaischen Nationalismus gleichsam zum Vermächtnis<sup>54</sup> deklarierten Schrift aus dem Jahr 1856, *El Estado Federal*, hat Arosemena im historischen Regreß die politischen, kulturellen und geographischen *differentiae* des Isthmus

51 Ernest Gellner: Nations and Nationalism. Ithaca, N.Y. 1994 (1983), S. 49.

52 Ernest Gellner: Thought and Change. London 1964, S. 168.

53 Vgl. Celestino Andrés Araúz: Algunas características que definen la personalidad histórica del Istmo de Panamá durante los siglos XVI y XVII. In: ILDEA (Hg.): Visión de la nacionalidad panameña. Panama 1992. Foro 91/2, S. 11-21.

54 Vgl. R. Soler, Prólogo. In: J. Arosemena, Fundación de la Nacionalidad Panameña.



- die panamaische Exzeption im Verbund mit Spanien, mit Kolumbien/Neu-Granada, wie mit Großbritannien und den USA - ausgebreitet, um darauf aufbauend dessen besondere ökonomische Interessen und politische Autonomiebedürfnisse abzuleiten.

Für Arosemena ist Panama die "joya privilegiada del continente americano",<sup>55</sup> der er zwar ein hohes Maß an politischer Eigenständigkeit, aber letztlich kein Mandat zur Übernahme einer unabhängigen Staatlichkeit zuschreiben will. Nicht Separatismus, sondern Föderalismus nach dem Vorbild der USA wird von Arosemena als politisches Reformkonzept gegen Mißwirtschaft und Zentralismus Neu-Granadas/Kolumbiens propagiert. Allerdings bleibt in seinem Text die Warnung vor einer isthmischen Wende zur Assoziierung mit einer anderen Schutzmacht unüberhörbar. Auch warnt er vor einer möglichen Unabhängigkeitsrevolte, die aus der Not der kolumbianischen Mißwirtschaft wachsen könne. Vom Pathos der Unabhängigkeit aber zeigt sich der Autor des *Estado Federal* nicht behaftet.

Besondere Attraktivität hat Justo Arosemena im übrigen in Panama durch die Verbindung seiner Reflexion über ein isthmisches Reformprogramm mit einem expliziten Anti-Amerikanismus gewonnen. Die Erfahrungen der amerikanischen 'Okkupation' im kalifornischen Goldrausch und der US-Expansion nach Mexiko und Zentralamerika schlugen hier zu Buche. Aus Justo Arosemena, dem einstigen Bewunderer der angelsächsischen Rassen, ist in seiner Streitschrift "La Cuestión Americana" aus dem Jahr 1856<sup>56</sup> ein glühender Anti-Amerikanist geworden, der vor dem unausweichlichen Landhunger des *Coloso del Norte* warnt und in der Verbindung mit Kolumbien das rettende Heil deklariert:

"**Colombia** es la tabla de salvación. **Colombia** como barrera, como elemento de equilibrio y como base fundamental de la gran Confederación Hispanoamericana. [...] Si **Colombia** ha de cumplir esa misión, ella debe ser enteramente demócrata, y por lo mismo, habrá de ser **libre, civil, pacífica, federal**, sin otro espíritu que la fraternidad, sin otra fuerza que la del progreso, sin otra influencia dominadora que la doctrina y el ejemplo."<sup>57</sup>

Es muß jedoch angemerkt werden, daß Justo Arosemena gut vierzehn Jahre später nicht davor zurückschreckte, einen Kanalvertrag mit den USA in Bogotá auszuhandeln - den Arosemena-Sánchez-Hurlbut-Vertrag -, der zwar nie von den USA ratifiziert wurde, aber dennoch die Flexibilität panamaischer Interessen im Umgang mit dem gefürchteten wie bewunderten Nachbarn im Norden andeutete. Mit Blick auf diese praktische Beweglichkeit Arosemenas relativiert sich letztlich auch der Nationalismus-Mythos, der das Werk umrankt. Denn der

---

55 Argelia Tello Burgos (Hg.): Escritos de Justo Arosemena. Panama 1985, S. 255.

56 Justo Arosemena: La cuestión americana. Panama 1994.

57 Tello Burgos (Hg.): Escritos de Justo Arosemena, S. 263.

Autor des *Estado Federal* wußte die Überlebenschancen des Isthmus ohne Anlehnung an Kolumbien bzw. die USA nüchtern einzuschätzen.

Eric Hobsbawm hat darauf aufmerksam gemacht, daß in Lateinamerika die breite Masse der Bevölkerung vom neuen nationalen Bewußtsein erst sehr spät mit der Entwicklung einer modernen Massenkultur im 20. Jahrhundert erfaßt wurde.<sup>58</sup> Zuvor war Nationalismus eine elitäre "Erfindung" der Kreolen, die auf dem Umweg über die Nation "ihre Unzufriedenheit mit dem kolonialen Regime" und später ihre staatliche und wirtschaftliche Modernisierungsprogrammatik zum Ausdruck brachten. Das Mißtrauen der Kreolen gegenüber den Massen und ihrem sozialrevolutionären Potential war in Lateinamerika nach der Haitianischen Revolution allgegenwärtig und wirkte bremsend auf die Ausbreitung einer Begeisterung für nationale Bewegungen. Die Unabhängigkeit Panamas hat in dieser Entwicklung keine Ausnahme gemacht. Auch hier fürchtete die kreolische Elite einen politischen Umsturz, der, bei Erfolg, nach haitianischem Vorbild Panama zur zweiten 'Negerrepublik' der Neuen Welt im 19. Jahrhundert transformiert hätte.<sup>59</sup>

Schon Mollien hat die spätere Lösung von Spanien und die unverzügliche Reintegration des Isthmus in Groß-Kolumbien im Lichte der drohenden Machtübernahme durch die Farbigen interpretiert.<sup>60</sup> Die starke französische Präsenz im kolumbianischen Panama - 1852 bildeten die Franzosen die größte Gruppierung unter den ausländischen Residenten<sup>61</sup> - mußte mit dazu beitragen, das haitianische Trauma am Isthmus wachzuhalten. Der Mythos der frühen panamaischen Nation im 19. Jahrhundert reduziert sich somit auf die nüchterne Realität eines vehementen 'Kanalphilosophismus', der zeitweilig auch separatistische Ambitionen stimulieren konnte. Die kommerzielle Elite und die zahlreichen ausländischen Residenten, die sich inzwischen auf dem Isthmus in Erwartung großer Gewinne etabliert hatten, wollten den Kanal um jeden Preis; und damit erübrigen sich gefühlvolle Meditationen über Moral und Verantwortlichkeit der *próceres* im Jahr 1903. Der panamaische Nationalismus ist auf intellektueller Ebene der Versuch,

58 Hobsbawm, Nationalism and Nationality, S. 313-323.

59 Vgl. dazu Mariano Arosemena, der als Zeitgenosse in seinen "Apuntamientos Históricos" die haitianische Revolution wie folgt kommentiert: "El carácter de esta revolución no era de aplaudirse, carecía de principios políticos i sociales, era un movimiento salvaje, brutal, de los colonos, que escasperados, los condujo al crimen horrible de la matanza de los franceses blancos." (S. 15) Entsprechend positiv fällt bei Arosemena die Wertung der US-amerikanischen Revolution aus: "Mui al contrario en los Estados Unidos de América, al tiempo de la revolucion, i despues, se satisfacía a los sentimientos de los hombres civilizados, partidarios del régimen de gobierno representativo. Cada Estado era un modelo de orden." (S. 15f.)

60 Vgl. Mollien, *Viaje por la República de Colombia*, S. 315.

61 330 Franzosen, 40 Nordamerikaner, 30 Engländer und 38 Italiener lebten 1852 nach Angaben des französischen Konsuls in Panama. Vgl. Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris). Correspondance Commerciale (=AMAEP CC), Panama, Bd. 2, 1852.

im Rekurs auf die lange Geschichte isthmischer Exzeption das Trauma dieses Jahres erträglich zu machen. Als Massenbewegung aber gewinnt dieser erst über den Affront mit der diskriminierenden Herrschaftspraxis der Vereinigten Staaten nach Vollendung des Kanals Bedeutung; ein Affront, den Teile der politischen Elite geschickt für eine nationale Mobilisierung zu nutzen wußten. Die Anomalie des panamaischen Nationalismus ist nicht die späte Geburt als Massenphänomen, sondern die deformierte Unabhängigkeit, aus der dieser erwachsen ist.

### **Amerikanisches Paradox und isthmische Einsamkeit**

Über die schicksalsträchtige Rolle der USA für Panama ist viel geschrieben worden. Das Heldenepos des Kanalbaus hat die Gemüter bewegt, aber auch das diskriminierende Kanalregime, der eklatante Kanalkolonialismus, der sich auf dem Boden dieses Erfolges etabliert hat, fand immer wieder große Beachtung. Die viel bewunderten und zugleich gefürchteten Yankees haben jedoch nicht nur durch den Bau des Kanals zur Vollendung der isthmischen Transimission beigetragen, sondern zugleich, wenn auch ungewollt, die Grundlagen gelegt für die Konstruktion einer kollektiven Identität, aus der schließlich der verspätete militante panamaische Nationalismus hervorgegangen ist.

Die hier aufzuzeigenden Wirkungslinien verweisen auf das eigentümliche Milieu der Paradoxien von Wirken und Wollen, oder der "unintended consequences", in dem sich menschliches Handeln allgemein, aber amerikanisches - von Weltmachtambitionen geprägtes - Handeln insbesondere verfangen zeigt. Es lag nicht im Interesse noch in der Intention der USA, eine panamaische Nation hervorzubringen, aber die Folgen ihres Handelns haben in diese Richtung gewirkt. Das amerikanische Paradox beginnt beim Ausbau der kommunikativen Infrastruktur auf dem Isthmus im Schatten der zwei Weltkriege, ein Unterfangen, das von dem Bedürfnis bestimmt war, den Kanal und die Landenge verteidigungsfähig zu machen, was dem Bau von Straßen, Flugplätzen, Telekommunikation und Hafenanlagen zugute kam und zugleich Panama mit sich selbst kommunikationsfähig machte.

Das diskriminierende Kanalregime war ein weiterer Katalysator des unbeabsichtigten Wandels. Für die amerikanische Kanaladministration, die Washington nach Fertigstellung des Kanals einsetzte, ging es zunächst in erster Linie um die Sicherung einer effizienten Abwicklung von Kanalwartung und Transitverkehr, ein Geschäft, für das man meinte, auf die lokale Gesellschaft, die auch am Kanalbau nur marginal beteiligt war, weithin verzichten zu können. So entstand im Herzen Panamas mit der segregierten Kanalzone eine Enklave der Fremdherrschaft und der Diskriminierung, die zum Protest herausforderte und in die unendliche Geschichte von Revisionsverhandlungen und Revolten führte, die schließlich im Militärputsch von Omar Torrijos, 1968, kulminierten, um damit dem militanten panamaischen Nationalismus zum Durchbruch zu verhelfen.

Am Ende dieser unendlichen Geschichte der Konfrontation mit dem amerikanischen Kanalkolonialismus, der die meiste Zeit des 20. Jahrhunderts den Isthmus in Atem gehalten hat, steht der Carter-Torrijos Vertrag von 1977, der die Übergabe des Kanals zur Jahrtausendwende an Panama schließlich konzidiert hat. Damit schließt sich der Zirkel einer umstrittenen, in enger Umschlingung mit den USA vollzogenen 100jährigen Unabhängigkeit, die Panama als Nation hervorgebracht, aber zugleich vor einen tiefgreifenden Umbruch gestellt hat. Denn erstmals in der Geschichte der Transitenklave muß Panama heute ohne externen Regulator oder Sponsor seine Geschicke regeln. Die Flucht aus 100jähriger Einsamkeit scheint dabei zumindest auf einer ersten banalen Ebene gelungen. Panama existiert nicht mehr in der Isolation eines Paria-Staates, im Ruf einer von Gnaden der USA geschaffenen Verräterrepublik, ist aus dem Schatten der extern manipulierten Unabhängigkeit herausgetreten und in das Netzwerk lateinamerikanischer Kooperation und Interaktion zurückgekehrt.

Im selben Zuge aber ist die 500jährige Transitmission an ihre Grenzen gestoßen. Die privilegierte geographische Position hat sich unter dem Konkurrenzdruck alternativer Kommunikationstechnologien stark relativiert. Man konnte die amerikanischen Kolonialherren distanzieren, nicht aber den technologischen Wandel, der ihnen folgte. Großcontainerschiffe, schnelle transkontinentale Eisenbahnverbindungen, Flugzeugtransport und Supertanker haben Transportalternativen geschaffen, die Panama weit entfernt haben von der bolivariischen Vision eines *centro del universo*. Damit stellt sich die Frage, inwieweit es dem neuen, durch die Kanalübergabe de facto in die dritte Unabhängigkeit versetzten Panama gelingen wird, den anderen von García Márquez vorgezeichneten Zirkel der Einsamkeit zu durchbrechen, der über die magische Symbolik des Universums von Macondo auf die Zirkularität und damit auf die Vergeblichkeit menschlichen Handelns verweist. Wird es Panama gelingen, von seiner 500jährigen Transitutopie und Nostalgie, die zu einem so wichtigen Bestandteil seiner Identität geworden ist, Abschied zu nehmen, um die eigenen inneren Probleme anzugreifen, die sich nicht auf "eine 3000 Meilen von unserem Haus entfernt ausgeheckte Verschwörung"<sup>62</sup> - wie García Márquez es im lateinamerikanischen Kontext formuliert hat - reduzieren lassen?

---

62 In seiner schon zitierten Rede zur Verleihung des Friedensnobelpreises (1982) hat García Márquez zur "Einsamkeit Lateinamerikas" gesagt: "Die maßlose Gewalt und der maßlose Schmerz unserer Geschichte sind das Ergebnis von jahrhundertealten Ungerechtigkeiten und Bitternissen ohne Zahl und nicht eine dreitausend Meilen von unserem Haus entfernt ausgeheckte Verschwörung."

## **Literatur**

Abrahams, Enrique Gerardo: Dos fechas y un destino (28 noviembre 1821 y 3 noviembre 1903). In: *Lotería* 10(1965)120/121, S. 17-21.

Arango, José Agustín: Datos para la Historia de la Independencia del Istmo, Proclamada el 3 de Noviembre de 1903. Panama 1922.

Araúz, Celestino Andrés: Algunas características que definen la personalidad histórica del Istmo de Panamá durante los siglos XVI y XVII. In: *ILDEA* (Hg.): *Visión de la nacionalidad panameña*. Panama 1992 (Foro 91/2). S. 11-21.

Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris): Correspondance Politique (=AMAEP CP), Nouvelle-Grenade, Bd. 19, 25. November 1842.

Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris): Correspondance Commerciale (=AMAEP CC), Panama, Bd. 2, 1852.

Arias, Tomás: Discurso pronunciado en la Sesión Solemne del Consejo Municipal de Panamá, el 3 de Noviembre de 1903. In: *Lotería*, II época. 1(1956)13.

Arosemena, Carlos C./Obarrio, Nicanor A. de: Datos históricos relatados por estos Próceres acerca de algunos movimientos iniciales de la Independencia de 1903. In: *Lotería* (1947)78.

Arosemena, Justo: *La cuestión americana*. Panama 1994.

Arosemena, Justo: *El Estado Federal de Panamá*. Panama 1974.

Arosemena, Justo: *Fundación de la Nacionalidad Panameña*. Caracas 1982.

Arosemena, Mariano: *Apuntamientos Históricos 1801-1840*. Panama 1949.

Arosemena, Pablo: La República de Panamá surgió al impulso de imperiosa necesidad (Declaración de la primera Asamblea Constituyente). In: *Revista Epoca* (1946)9.

Boyd, Federico: Exposición histórica acerca de los motivos que causaron la separación de Panamá de la República de Colombia en 1903. In: *Lotería* (1947)78.

Burns, Bradford E.: The Recognition of Panama by the Major Latin American States. In: *The Americas. A Quarterly Review of Inter-American Cultural History*. Washington, D.C. 26(1969)1, S. 3-14.

Castillero Calvo, Alfredo: La independencia de Panamá de España - factores coyunturales y estructurales en la Capital y el Interior. In: *Lotería* (1971)192, S. 4-18.

Castillero Pimentel, Ernesto: *Panamá y los Estados Unidos, 1903-1953*. Panama 1988.

Castillero Reyes, Ernesto J.: *Raíces de la Independencia de Panamá*. Panama 1978.

Conte-Porras, Jorge: Panameños ilustres. San José 1988.

Figuerola Navarro, Alfredo: Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903). Panamá <sup>3</sup>1982.

Freedman, Arnold Michael: The Independence of Panama and its Incorporation in Grand Colombia, 1820-1830. Ph.D. The University of Florida 1978.

García Márquez, Gabriel: Cien años de soledad, Madrid 1982.

García Márquez, Gabriel: "Die Einsamkeit Lateinamerikas". Rede zur Verleihung des Friedensnobelpreises 1982, in: Frankfurter Rundschau 18. 12. 1982.

Gasteazoro, Carlos Manuel/Araúz, Celestino Andrés/ Pinzón, Armando Muñoz: La historia de Panamá en sus textos. Tomo II (1903-1968). Panamá 1980.

Gasteazoro, Carlos Manuel: El 3 de Noviembre de 1903 y Nosotros. Panamá 1951.

Gellner, Ernest: Thought and Change. London 1964.

Gellner, Ernest: Nations and Nationalism. Ithaca, N.Y. <sup>6</sup>1994 (1983).

Gibbs, Jorge R./ Ríos, Régulo: Estudio de la Interpretación de la Independencia de Panamá. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Filosofía, Letras y Educación. Panamá 1970.

Hobsbawm, Eric J.: Nationalism and Nationality in Latin America. In: Bouda Eternad u.a. (Hg.), Towards an International Economic and Social History. Essays in Honour of Paul Bairoch. Genf 1995, S. 313-323.

ILDEA (Hg.): Visión de la nacionalidad panameña. Panamá 1992 ( Foro 91/2).

Krosigk, Friedrich von: Panama: Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischem Kanal. Frankfurt/Main 1999.

Miró, Rodrigo: Teoría de la Patria. Buenos Aires 1947.

Mollien, Gaspar: Viaje por la República de Colombia en 1823. Bogotá 1944.

Morales, Eusebio A.: Ensayos, Documentos y Discursos. Panamá 1928.

Opatrny, Josef: El año 1903 en la historiografía panameña. In: Ibero-Americana Pragensia 15(1981), S. 67-86.

Ricord, Humberto E.: El siglo XX y la Nacionalidad Panameña. In: ILDEA (Hg.), "Visión de la nacionalidad panameña" (Foro 91/2). Panamá 1992.

Roosevelt, Theodore: How the United States Acquired the Right to dig the Panama Canal. In: Outlook, vol. 99, 7.10.1911, S. 314-318.

Sands, William Franklin, Our Jungle Diplomacy. Chapel Hill 1944.

Soler, Ricaurte: Prólogo. In: Justo Arosemena: Fundación de la Nacionalidad Panameña. Caracas 1982.



Sosa, Juan B./Arce, Enrique J.: Compendio de Historia de Panamá. Panama 1971 (1911).

Tack, Juan Antonio: Ilusiones y realidades en las negociaciones con los Estados Unidos de América. Bd. 1. Panama 1995.

Tello Burgos, Argelia (Hg.): Escritos de Justo Arosemena. Panama 1985.

Terán, Oscar: Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau-Varilla: Panamá: Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia 'La pérdida de Panamá' y en Panamá 'Nuestra independencia de Colombia'. Bogotá 1979 (Erstausgabe 1935).

Universidad de Panamá. Facultad de Filosofía, Letras y Educación (Hg.): Informes Consulares sobre el Comercio de Panamá desde 1853 hasta 1881. Übersetzt von Rita Omaira Arjona de Pérez. Panama 1980.

Yau, Julio: El canal de Panamá: Calvario de un Pueblo. Madrid 1972.

## Kurze Chronologie Panamas

- 29.09.1513 Vasco Núñez de Balboa, seit 1509 in Darién, sieht nach der Durchquerung des Isthmus erstmals den Pazifik, das "Meer des Südens", und nimmt es für die spanische Krone in Besitz.
- 15.08.1519 Pedrarias Dávila (Pedro Arias de Avila) gründet die Stadt Nuestra Señora de la Asunción de Panamá.
- 26.02.1538 Karl V. gründet durch Real Cédula die Audiencia de Panamá.
- 28.01.1671 Der britische Pirat Henry Morgan plündert und zerstört Panama. Die Stadt wird aufgegeben und weiter westlich neu errichtet.
- 28.11.1826 Panama erklärt seine Unabhängigkeit von Spanien, um sich bereits 1822 Großkolumbien anzuschließen. Während des 19. Jahrhunderts erfolgen mehrere Separationsversuche von Kolumbien.
- 22.06.1826 Eröffnung des Kongresses von Panamá.
- 1832 Die Provinz Panamá zählt 57.625 Einwohner, die Provinz Veraguas 34.160.
- 1850 Beginn des Baus der Eisenbahnlinie von Panama-Stadt nach Aspinwall, dem späteren Colón, die 1855 fertiggestellt wird.
- 19.09.1856 Erste bewaffnete US-Intervention auf dem Isthmus.
- 1876-1889 Der von Ferdinand de Lesseps initiierte "französische" Kanalbau endet 1889 im Konkurs.
- 22.01.1903 Die USA, die seit dem Mallarino-Bidlack-Vertrag von 1846 Transitrechte auf dem Isthmus besitzen, schließen mit Kolumbien einen Vertrag, der ihnen Bau, Betrieb und Schutz eines transisthmischen Kanals innerhalb einer Sonderzone für 100 Jahre gestattet. Kolumbien ratifiziert den Vertrag allerdings nicht.
- 03.11.1903 Das kolumbianische *departamento* Panama (ca. 380.000 Einwohner) verkündet - mit militärischer Unterstützung der USA - seine Unabhängigkeit.
- 18.11.1903 Unterzeichnung des Hay-Bunau-Varilla-Vertrags zwischen den USA und Panama in Washington. Die USA erhalten das Recht, einen transisthmischen Kanal zu bauen, für immer zu betreiben und zu unterhalten.

- 13.02.1904 Verabschiedung der 1. Verfassung der Republik Panama. Deren Art. 136 gibt den USA das Recht, überall in Panama zu intervenieren, um den öffentlichen Frieden und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen.
- 06.04.1914 Thomson-Urrutia-Vertrag zwischen den USA und Kolumbien: Kolumbien erkennt die Unabhängigkeit Panamas gegen Zahlung von 25 Mio. US\$ seitens der USA an.
- 15.08.1914 Feierliche Eröffnung des Panamakanals.
- 29.05.1935 Gründung der Universidad Nacional de Panamá durch Präsident Harmodio Arias.
- 02.03.1936 Erste Revision des Kanalvertrages durch den Alfaro-Hull-Vertrag: Ende des Interventionsrechts der USA in Panama, Erhöhung der Pachtgebühren.
- 07.12.1941 Panama erklärt den Achsenmächten den Krieg.
- 18.05.1942 Abkommen der USA mit Panama über Nutzung der Kanalzone während des Krieges. Erhebliche (allerdings zeitlich beschränkte) Ausdehnung der militärischen Präsenz der USA.
- 25.01.1955 Weitere Revision des Kanalvertrags durch den Remón-Eisenhower-Vertrag: Rückgabe von Territorien an Panama, Erhöhung der Pachtgebühr auf 1,93 Mio. US\$ p.a.
- 03.11.1959 Unruhen in der Kanalzone: Flaggenstreit.
- 1960 Panama hat 1.075.541 Einwohner.
- 09.-11.01.1964 Schwerer Aufruhr in Panama-Stadt und in der Kanalzone.
- 1964-1967 Verhandlungen über neue Kanalverträge auf verschiedenen Ebenen. Der 1967 vorliegende, in drei Verträge gefaßte Entwurf ist in Panama politisch nicht durchsetzbar.
- 11.10.1968 Staatsstreich von Omar Torrijos: Sturz von Präsident Arnulfo Arias. Bis 1989 de facto-Herrschaft der Nationalgarde.
- 1970 Reform des Bankengesetzes: Panama wird zum *offshore*-Bankenzentrum.
- 15.-21.03.1973 Tagung des UN-Sicherheitsrates in Panama-Stadt: diplomatischer Erfolg für Torrijos, trotz Vetos der USA.
- 07.02.1974 Acht-Punkte-Plan der Außenminister Tack und Kissinger: Rückgabe des Kanals an Panama innerhalb eines festzulegenden Zeitraums. - Intensivierung der Verhandlungen erst mit Beginn der Präsidentschaft von Carter 1977.

- 07.09.1977 Unterzeichnung der neuen Kanalverträge (Carter-Torrijos-Verträge) in Washington, D.C. Der "Panama-Kanal-Vertrag" regelt die Übergabe des Kanals bis zum 31.12.1999, der "Vertrag über Dauernde Neutralität und Betrieb des Panama-Kanals" ist dagegen auf Dauer angelegt. - Schwieriger Ratifikationsprozeß im US-Senat, der einseitig interpretierende Zusätze zu den Verträgen vornimmt und das Interpretationsmonopol der USA über die Verträge dokumentiert.
- 01.10.1979 Austausch der Ratifizierungsurkunden: Die Kanalverträge von 1977 treten in Kraft. Panama erhält die Jurisdiktion über die (frühere) Kanalzone. Die neue *Panama Canal Commission*, eine US-Behörde, löst die bisherige *Panama Canal Company* in der Verwaltung des Kanals ab.
- 1980 Die Bevölkerungszahl Panamas wächst auf ca. 2 Mio. Einwohner an.
- 31.07.1981 Tod von Omar Torrijos bei einem Flubzeugabsturz. Manuel Antonio Noriega wird neuer 'starker Mann' in Panama, ab August 1983 als Chef der Nationalgarde (jetzt "Verteidigungskräfte Panamas" - *Fuerzas de Defensa de Panamá* - genannt).
- 1987-1989 Zunehmende Konflikte zwischen den USA und Panama unter Führung Noriegas. Dieser wird von den USA des Drogenhandels und der Geldwäsche bezichtigt. Boykottmaßnahmen der USA gegen Panama.
- 07.05.1989 Präsidentschaftswahlen in Panama. Der Wahlsieg von Oppositionskandidat Endara wird durch Noriega annulliert.
- 20.12.1989 Invasion der USA in Panama, nachdem am 15.12.1989 General Noriega den Kriegszustand mit den USA erklärt hatte. Offiziell ca. 600 Tote und ca. 2.000 Verwundete auf Seiten Panamas; 23 gefallene US-Soldaten. (Es gibt aber auch wesentlich höhere Verlustschätzungen.)  
Sturz und Verhaftung Noriegas; er wird am 9.4.1992 in Florida schuldig gesprochen und zu 40 Jahren Gefängnis verurteilt.  
Vereidigung des Wahlsiegers Endara als Präsident - Auflösung der "Verteidigungskräfte Panamas".
- 25.02.1993 Die *Autoridad de la Región interoceánica de Panamá* (ARI) wird für die Entwicklung der früheren Kanalzone geschaffen. - Die Übergabe der US-Einrichtungen an Panama verläuft bis 1999 planmäßig.

- 28.12.1993      Panamas *Asamblea Legislativa* garantiert in der Verfassung die Stellung des Kanals als unveräußerbares nationales Gut.
- 08.05.1994      Ernesto Pérez Balladares vom *Partido Revolucionario Democrático* (PRD) gewinnt die Präsidentschaftswahlen.
- 22.06.1997      Panama ratifiziert den Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO.
- Juni 1998        Ein neues Bankengesetz verschärft die Überwachung nach den Regeln des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht.
- 24.09.1998      Endgültiges Scheitern der Verhandlungen zwischen den USA und Panama über die Errichtung eines "Multinational Counternarcotics Center" (MCC).
- 02.05.1999      Wahl der Oppositionskandidatin Mireya Moscoso, Witwe des mehrmaligen Präsidenten Arnulfo Arias, zur Präsidentin Panamas.
- 31.12.1999      Übergabe des Kanals an die Republik Panama nach Abzug aller US-Truppen. Die neue "Autoridad del Canal de Panamá" (ACP) unter der Leitung von Alberto Alemán übernimmt die Aufgaben der bisherigen Kanalkommission.
- 2000            Beginn eines umfangreichen Modernisierungsprogramms zur Kapazitätssteigerung des Panamakanals.
- 14.11.2000      In Balboa wird der größte Containerterminal Lateinamerikas eröffnet.
- 15.06.2000      Mexikos neuer Präsident Vicente Fox wirbt in Panamá für seinen *Plan Puebla-Panamá*, der jedoch weitgehend folgenlos bleibt.
- 22.06.2001      Die internationale *Financial Action Task Force on Money Laundering* streicht Panama von ihrer Schwarzen Liste nicht kooperierender Staaten.
- 26.04.2004      Offizieller Beginn der bilateralen Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen mit den USA.
- 01.09.2004      Der im Mai 2004 gewählte Martín Torrijos (PRD) übernimmt die Präsidentschaft Panamas für die kommenden fünf Jahre.

## Die Autoren

### Thomas Fischer

Historiker, geb. 1959. Studium, Promotion (über die Entwicklung Kolumbiens aus historischer Sicht) und Habilitation (über Lateinamerika und den Völkerbund) an der Universität Bern. Seit 1993 am Lehrstuhl Auslandswissenschaft der WiSo-Fakultät in Nürnberg. 2002-2004 Lehrstuhlvertretungen in Nürnberg und Hamburg. Zahlreiche Publikationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte der Geschichte Lateinamerikas im 19. und 20. Jahrhundert; u.a. Hrsg. des Themenschwerpunkts "Panama" in *Hispanorama* Nr. 90 (2000).

E-Mail: [Thomas.Fischer@wiso.uni-erlangen.de](mailto:Thomas.Fischer@wiso.uni-erlangen.de)

### Sonja Haberzettl

Dipl.-Geographin, geb. 1977. Studium der Lateinamerikanistik an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt mit dem Schwerpunkt Tourismus. Halbjähriges Praktikum in der Tourismuswirtschaft Panamas im Jahr 2003, dann Abschluß des Studiums mit einer Diplomarbeit über die Förderung des Tourismus in Panama - ein Thema, dem sie sich auch weiterhin widmen will.

E-Mail: [sonja\\_haberzettl@yahoo.de](mailto:sonja_haberzettl@yahoo.de)

### Verena Hanf

Soziologin, geb. 1971. Studium in Löwen (Lizentiat) und Lüttich (Maitrise in internationalen Beziehungen und Europapolitik). Anschließend Aufbaustudium Journalistik in Mainz. Seit 1999 verantwortliche Redakteurin der Zeitschrift "Blickpunkt Lateinamerika" und von "Kontinent der Hoffnung" bei der Bischöflichen Aktion Adveniat in Essen. Diverse Publikationen zu Lateinamerika, u.a. *Panama - Langer Weg zur Unabhängigkeit*. Essen 2002 (Adveniat-Informationssreihe).

E-Mail: [vhanf@yahoo.com](mailto:vhanf@yahoo.com)

### Karl-Dieter Hoffmann

Politologe, geb. 1950. Dissertation (1985) über "Militärherrschaft und Entwicklung in Lateinamerika. Der Fall Ecuador". Seit 1986 Geschäftsführer des Zentralinstituts für Lateinamerika-Studien (ZILAS) an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Panama bildet seit Jahrzehnten einen der Schwerpunkte seiner Forschungen, was zahlreiche Aufsätze belegen (u.a. Länderanalyse "Panama" im *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 3).

E-Mail: [karl.hoffmann@ku-eichstaett.de](mailto:karl.hoffmann@ku-eichstaett.de)



### **Friedrich von Krosigk**

Politologe, geb. 1937. Nach Promotion und Habilitation von 1977 bis 2003 Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg. Im Fokus seines Forschungsinteresses und seiner Projekte stehen Entwicklungsprobleme und Überlebensperspektiven kleiner Staaten. Neben zahlreichen Aufsätzen zu Panama publizierte er die Monographie *Panama - Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von Camino Real und transisthmischen Kanal*, Frankfurt 1999.

E-Mail: [FZKROSIG@phil.uni-erlangen.de](mailto:FZKROSIG@phil.uni-erlangen.de)

### **Holger M. Meding**

Historiker, geb. 1962. Studium, Promotion und Habilitation in Köln. Intensive Archivstudien in Panama. Habilitationsschrift: *Panama. Staat und Nation im Wandel, 1903-1941*. Köln 2002. Weitere Aufsätze zum Thema in internationalen Zeitschriften. Gegenwärtig PD und Akademischer Rat an der Iberischen und Lateinamerikanischen Abteilung des Historischen Seminars der Universität zu Köln. Die Untersuchung der internationalen Beziehungen Lateinamerikas unter dem Gesichtspunkt asymmetrischer Machtverhältnisse bildet einen seiner Forschungsschwerpunkte.

E-Mail: [Holger.Meding@uni-koeln.de](mailto:Holger.Meding@uni-koeln.de)

### **Thomas Weitzenfelder**

Politologe, geb. 1963. Studium an der Universität Erlangen-Nürnberg, mit einem Abschluß als M.A. Seit 1997 bei der Stadt Nürnberg im Öffentlichen Dienst tätig; daneben langjährige freie Mitarbeit in der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS).

E-Mail: [clifweitzenfelder@t-online.de](mailto:clifweitzenfelder@t-online.de)

### **Rüdiger Zoller**

Politologe, geb. 1952. Studium in Erlangen und Bamberg. Ab 1983 am Zentralinstitut für Regionalforschung der FAU beschäftigt; von 1995 bis 1997 in einem DFG-Projekt von Prof. Dr. F. v. Krosigk zu Panama. Seit 2000 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Auslandswissenschaft, Romanischsprachige Kulturen, der FAU (Prof. Dr. Walther L. Bernecker), mit dem Schwerpunkt Lateinamerika. Veröffentlichungen u.a. zu Brasilien und Panama.

E-Mail: [Ruediger.Zoller@wiso.uni-erlangen.de](mailto:Ruediger.Zoller@wiso.uni-erlangen.de)

# MESA REDONDA

## Neue Folge/Nueva Serie:

1. GINER, Salvador  
La Modernización de la Europa Meridional. Una Interpretación Sociológica (März 1995)
2. HOFFMANN, Karl-Dieter  
Ökonomischer Fortschritt und soziale Marginalisierung: Die historische Genese des brasilianischen Wachstums- und Entwicklungsmodells. Eine Skizze (November 1995)
3. KOHUT, Karl; Günter MERTINS  
Cuba en 1995. Un diálogo entre investigadores alemanes y cubanos (November 1995)
4. LEWIS, Colin M.  
The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s). A review of the economic and social history literature (September 1996)
5. ESSER, Klaus  
¿Son competitivos los países latinoamericanos en el mercado mundial? Crecientes desafíos, difíciles respuestas (November 1996)
6. GOETZE, Dieter  
Cambios actuales en las relaciones de género en España (Dezember 1996)
7. PRIES, Ludger; Richard REICHEL; Rüdiger ZOLLER  
Lateinamerikas wirtschaftliche Öffnung. Versuche einer Zwischenbilanz (Februar 1997)
8. BODENMÜLLER, Thomas  
El mundo del hampa a través de Quevedo: Análisis de la jácara "Estábase el padre Ezquerria" (Oktober 1997)
9. BERNECKER, Walther L.  
De la Guerra Civil a la Transición: memoria histórica, cambio de valores y conciencia colectiva (Oktober 1997)

10. HOFFMANN, Karl-Dieter  
"Pugna de poderes" und "ingobernabilidad": Ecuadors politisches Institutio-  
nengefüge im Dauerstreß (Februar 1998)
11. KOHUT, Karl (ed.)  
La recepción de la cultura alemana en América Latina. Cinco visiones  
(Februar 1998)
12. SCHEERER, Thomas M.  
Gramáticas de la memoria. Antonio Muñoz Molina: Beatus Ille (1986) y El  
jinete polaco (1991) (Oktober 1998)
13. STECKBAUER, Sonja M. (ed.)  
La novela latinoamericana entre historia y utopía (September 1999)
14. KOHUT, Karl; María del Carmen BARCIA ZEQUEIRA; G. MERTINS (eds.)  
Cien años de Independencia de Cuba. Vol. I y II (Dezember 1999)
15. MANSILLA, H. C. F.  
Zur Theorie der dauerhaften Entwicklung in Lateinamerika. Eine neue  
Ideologie der Staatsbürokratie und der herrschenden Eliten? (Juni 2000)
16. SCHUMACHER, Peter  
Journalisten in Kolumbien. Arbeitsbedingungen und Selbstverständnis  
(Mai 2001)
17. GEBHARDT, Thomas  
Journalismus in Bolivien. Einflüsse auf Medieninhalte: Fallstudie zur  
Berichterstattung über die Wasserprivatisierung in Cochabamba  
(Oktober 2002)
18. GAY-SILVESTRE, Dominique  
Navegaciones y borrascas: Monika Krause y la educación sexual en Cuba  
(1979 - 1990) (Februar 2003)
19. BERNECKER, Walther L. (comp.)  
Memoria histórica, análisis del pasado y conciencia colectiva:  
casos latinoamericanos (Mai 2003)
20. ZOLLER, Rüdiger (Hrsg.)  
Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit.  
Handlungsspielräume und Transformationsprozesse einer Kanalrepublik.  
(September 2004)









---